

JANAÍNA RIGO SANTIN

**GLOBALIZAÇÃO, DIREITOS SOCIAIS E
PODER LOCAL**

Florianópolis/SC

2000

GLOBALIZAÇÃO, DIREITOS SOCIAIS E PODER LOCAL

JANAÍNA RIGO SANTIN

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: PROF. DR. ANTÔNIO CARLOS WOLKMER

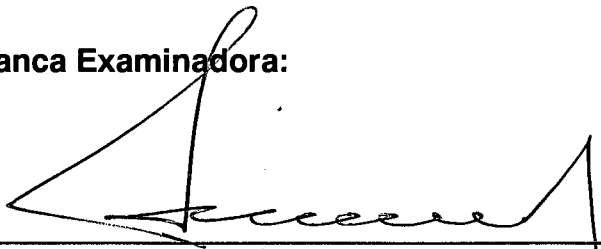
FLORIANÓPOLIS

2000

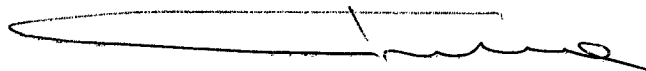
A dissertação “GLOBALIZAÇÃO, DIREITOS SOCIAIS E PODER LOCAL”, elaborada por JANAÍNA RIGO SANTIN e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Direito.

Florianópolis, 07 de dezembro de 2000.

Banca Examinadora:

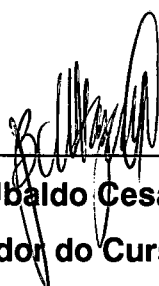


Prof. Dr. Antônio Carlos Wolkmer
Presidente



Profª. Drª. Odete Maria de Oliveira
Membro

Profª. Drª. Joseane Rose Petry Veronese
Membro



Prof. Dr. Ubaldo Cesar Balthazar
Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Direito

DEDICATÓRIA

Toda caminhada começa com um primeiro passo ...

Aos que incentivaram o início da trajetória.

Aos que apoiaram durante a jornada.

Aos que aplaudiram a chegada.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida.

À família, pela compreensão e amor.

Ao Prof. Dr. Antônio Carlos Wolkmer, pela orientação compreensiva e segura.

Aos professores do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, pela sabedoria transmitida.

Aos colegas, pela amizade.

SUMÁRIO

RESUMO	viii
RESUMEN	x
INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1 - GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E A NOVA (DES) ORDEM MUNDIAL	08
1.1- A Busca de um Conceito e a Ambientalização da Idéia de Globalização num Contexto Histórico.....	08
1.2- A Formação do Estado Moderno e a Questão da Soberania Estatal	19
1.3- Dois Paradigmas Político-Econômicos: o Liberalismo Burguês e o Estado do Bem-Estar Social	26
1.3.1- O Estado Liberal	27
1.3.2- Estado do Bem-Estar Social	33
1.4- A Nova Fase do Capitalismo e sua Ideologia Dominante: o Neoliberalismo	40
1.4.1- Reflexos da Globalização e do Neoliberalismo sobre as Instituições Político-Sociais	46
1.4.2- Os Novos Centros de Poder	50
CAPÍTULO 2 - OS DIREITOS SOCIAIS FACE À GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA	67
2.1- Direitos Sociais: Origem, Natureza e Dimensão Histórica	67
2.2- A Posituação dos Direitos Sociais no Constitucionalismo Brasileiro	77
2.3- Os Direitos Sociais na Constituição de 1988	92

2.4- A (In) Viabilidade de Concretização dos Direitos Sociais com a Decorrência do Processo de Globalização Econômica	96
 CAPÍTULO 3 - OS DESAFIOS E AS POSSIBILIDADES DOS PROCESSOS DE DEMOCRATIZAÇÃO LOCAL FACE ÀS TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS .	 117
3.1- Poder Local: Um Novo Modelo de Gestão Pública não Estatal	117
3.2- Mecanismos de Participação Democrática em Nível Local para Reconstrução do Espaço Público	127
3.3- Revolução Pedagógica Como Forma de Superar a Indiferença Política	140
3.4- Direitos Sociais e Poder Local: um Novo Paradigma Frente ao Processo de Globalização Econômica	161
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 174
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	179

RESUMO

O presente trabalho problematiza a questão da efetividade dos direitos sociais num mundo globalizado e propõe a possibilidade de resgatar as conquistas sociais positivadas na Constituição de 1988 através do desenvolvimento de um novo paradigma de legitimação – Poder Local. O pressuposto lógico da pesquisa está na convicção de que o Estado-Nação, da forma como ele é concebido na modernidade, não tem mais condições – nem interesse – em intervir na sociedade e no mercado a fim de garantir os direitos sociais, devido à adoção de práticas neoliberais. A soberania nacional, tal como ela é concebida no mundo neoliberal, é subjugada pelas novas fontes de poder supranacionais, que ditam as regras a serem seguidas num contexto mundial. Assim, as conquistas sociais positivadas na Magna Carta de 1988 são encaradas como meros enunciados formais, retóricos, já que precisam de uma intervenção ativa do Estado para serem implementados, o que se torna cada vez mais improvável. Dessa forma, o Poder Local mostra-se como uma alternativa, um novo paradigma no campo político, onde os próprios indivíduos, através da participação ativa dentro do seu município ou de sua comunidade, discutem prioridades junto ao Poder Público e acompanham a aplicação das verbas, pleiteando os direitos sociais que o Estado neoliberal não tem condições nem vontade política de efetivar. Tendo em vista esses aspectos, o estudo desdobra-se em três capítulos. O primeiro preocupa-se em apresentar o processo de globalização econômica neoliberal, sua dinâmica diferenciada e o seu impacto perante as instituições da modernidade, principalmente no que tange ao Estado-Nação soberano. O segundo capítulo aborda mais especificamente o

que são os direitos sociais: sua origem, natureza e dimensão histórica no contexto mundial. Enfatiza a forma como se desenvolveram as conquistas sociais no âmbito do Estado brasileiro, em especial na Constituição de 1988, e o efeito-ataque do processo de globalização econômica neoliberal na real efetividade dos direitos sociais ali positivados, já que prega a minimização do Estado e abertura total do mercado para que ele mesmo harmonize quaisquer conflitos sociais. E, finalmente, o terceiro capítulo apresenta o Poder Local como um novo modelo de gestão pública não-estatal capaz de garantir a efetivação dos direitos sociais através do desenvolvimento de uma nova cidadania. Um novo paradigma político emerge pela emancipação da cidadania organizada, atuante ao lado do poder político e do poder econômico. Portanto, através da participação ativa de cada cidadão em seu município, poderá haver um controle sobre a atuação de seus representantes, em nível de fiscalização e também de postulação de interesses comuns. A retomada do espaço político pela ação de uma nova cidadania é uma alternativa para a efetivação dos direitos sociais positivados na Magna Carta de 1988.

RESUMEN

Este trabajo problematiza el tema en lo que se refiere a la efectividad de los derechos sociales en la Constitución de 1988 a través del desarrollo de un nuevo paradigma de legitimación – Poder Local. El presupuesto lógico de la investigación se encuentra en la certeza de que el Estado-Nación, en la forma como se encuentra concebido en la modernidad, no presenta más condiciones – ni interés – en intervenir en la sociedad y en fin de garantizar los derechos sociales, debido a la adopción de prácticas neoliberales. La soberanía nacional, tal como es concebida en el mundo neoliberal, es subyugada por las nuevas fuentes de poderes supranacionales, que dictan las normas que deben ser seguidas en un contexto mundial. Así las conquistas sociales confirmadas en la Magna Carta de 1988 son afrontadas como simples enunciados, retóricos, ya que necesitan de una intervención activa del Estado para que sean implementadas, lo que se torna cada vez más improbable. De esse modo, el Poder Local se muestra como una alternativa, un nuevo paradigma en el campo político, donde los propios individuos, a través de la participación activa dentro de su municipio o de su comunidad, debaten prioridades junto al Poder Público y acompañan la aplicación de asignación de fondos, litigando los derechos sociales que el Estado neoliberal no presenta condiciones ni voluntad política de efectuar. Llevando en cuenta esos aspectos, el estudio se desdobra en tres capítulos. El primero se preocupa en presentar el procedimiento de la globalización económica neoliberal, su dinámica diferenciada y su impacto ante principalmente en lo que se refiere al Estado-Nación soberano. El segundo capítulo aborda más específicamente lo que son derechos sociales: su origen, naturaleza y dimensión histórica en el contexto mundial. Le da énfasis a la forma como se desarrollaron las conquistas sociales en el ámbito del Estado brasileño, especialmente en la Constitución de 1988, y el efecto-

ataque del proceso de globalización económica neoliberal en la real efectividad de los derechos sociales allí confirmados, ya que predica la minimización del Estado y la abertura total del mercado para que él mismo armonice cualesquier que sean los conflictos sociales. Y finalmente, el tercer capítulo presenta el Poder Local como un nuevo modelo de gestión pública no-estatal que sea capaz de garantizar la efectividad de los derechos sociales a través del desarrollo de una nueva ciudadanía. Un nuevo paradigma político emerge por la emancipación de la ciudadanía organizada, actuante al lado del poder político y del poder económico. Por lo tanto, a través de la participación activa cada ciudadano en su municipio, podrá haber un control sobre la actuación de sus representantes, en nivel de fiscalización y también de postulación de los intereses comunes. La retomada del espacio político por la acción de una nueva ciudadanía es una alternativa hacia la efectividad de los derechos sociales confirmados en la Magna Carta de 1988.

INTRODUÇÃO

A geopolítica atual apresenta sociedades complexas, condicionadas pela economia de mercado que interliga os diferentes Estados. O domínio tecnológico e dos meios de comunicação pelas grandes empresas transnacionais, o poder econômico e político exercido mundialmente pelos organismos internacionais e o poder do capital que migra, sem fronteiras, pelo mundo à procura de melhores rendimentos caracterizam a implementação de uma nova fase do capitalismo, ou seja, o capitalismo neoliberal – engendrando a globalização econômica e modificando gradativamente o conceito clássico de soberania.

Tal fenômeno se apresenta numa diversidade de modelos – muitas tendências de origens diferenciadas com caracterizações singulares – envolvendo um conjunto de fenômenos autônomos e de elementos heterogêneos que não se reduzem entre si. Pelas múltiplas particularidades com que se apresenta, é responsável por uma nova visão da realidade em todas as esferas da vida social, política, econômica e cultural das nações.

Essa situação de complexidade não impossibilita admitir que o principal núcleo, para o qual converge o fenômeno da globalização neoliberal, é o enfraquecimento do conceito Estado-Nação, da forma paradigmática como ele foi estabelecido na modernidade, como o centro único do poder político e regulador da vida econômica.

Novas instâncias supranacionais de poder são estabelecidas no cenário mundial, arrasando toda a trama institucional tecida na modernidade, sob a justificativa de que certas

reformas – como a estabilidade da moeda e o controle da inflação – devem ser feitas a qualquer custo e que, para tanto, deve-se reduzir a função pública do Estado e abrir espaço para a legalidade do mercado.

Dessa forma, os direitos sociais previstos na Magna Carta de 1988 são os primeiros a serem atingidos. Por serem direitos adquiridos através ou por meio do Estado, necessitam, para sua implementação, da atuação estatal no estabelecimento de serviços públicos que os garantam (inclusive com a destinação de recursos), além da sua intervenção no mercado para redução das desigualdades sociais. Mas, como a tendência atual é justamente o contrário, ou seja, reduzir o tamanho do Estado e liberar o mercado, a efetivação dos direitos sociais torna-se cada vez mais utópica.

Através de políticas neoliberais de corte dos gastos públicos relativos às políticas sociais – em nome da competitividade e da reestruturação produtiva – o que se constata é um verdadeiro ataque à real efetividade dos direitos sociais. Trata-se de deixar o mercado livre para ser o grande regulador das relações sociais.

Na verdade, a “mão invisível” do mercado cria um sem-número de excluídos do sistema globalizado, cujo destino não interessa ao capitalismo neoliberal. Logo, o resultado concreto é a desventura desses milhares de seres humanos que já não contam como força-de-trabalho e nem como consumidores.

Nesse contexto de crise do Estado-Nação – refletida diretamente nas instituições econômicas, sociais e políticas – faz-se necessário pensar em soluções que revertam essa realidade, sob pena de acentuar ainda mais a divisão do mundo em dois pólos: os incluídos e os excluídos do sistema, sendo estes a grande maioria da população, e que, portanto, não pode ser arrasada em nome de um darwinismo social injusto e implacável, num verdadeiro retrocesso histórico.

A gravidade dessa problemática justifica a realização deste estudo que visa – com a tentativa de identificar as múltiplas particularidades do processo de globalização neoliberal – suscitar reflexões, com vistas a delinear caminhos que oportunizem a efetivação dos direitos sociais, positivados na Magna Carta de 1988, mas tão duramente atingidos pelas atuais políticas neoliberais, através da elaboração de novos paradigmas políticos.

E é o contexto de um novo paradigma de legitimação que se constitui o objeto desta dissertação, através do seguinte questionamento: será possível ao Poder Local, ao promover o exercício de uma nova cidadania, garantir a efetivação dos direitos sociais, em face do processo de globalização econômica?

Considerando a crise de efetividade dos direitos sociais positivados na Constituição de 1988 – ocasionada pelo enfraquecimento cada vez maior da capacidade de intervenção estatal na economia com vistas à redução das desigualdades sociais – o Poder Local é apontado como uma possível solução, através de processos de descentralização e de autonomia. Cada cidadão assume o ônus de assegurar seus direitos elementares, através de gestões democráticas participativas locais.

A importância da discussão sobre o Poder Local, enquanto expressão de um novo paradigma político e institucional, é plenamente justificada, devido à percepção de crise e esgotamento do modelo neoliberal-burguês-individualista, que não oferece respostas satisfatórias ou eficazes aos reclamos político-sociais no atual estágio de evolução das sociedades complexas e conflitivas. Daí a relevância e as razões da escolha do Poder Local como principal marco teórico desta obra.

Naturalmente, essas asserções levam à constatação do objetivo principal da proposta prático-teórica que se apresenta como novo paradigma. O objetivo geral consiste em examinar, mediante uma apreciação indutivo-crítica, se a participação política, em nível local, é capaz ou não de garantir a efetivação dos direitos sociais, por meio da construção de uma nova cidadania. Para tanto, tem-se como objetivos específicos: analisar a evolução dos direitos sociais no constitucionalismo brasileiro, evidenciando suas particularidades elementares e as dificuldades em garanti-los face ao atual processo de globalização econômica – que é focalizado evidenciando suas características mais importantes. A partir dessa constatação, apresenta-se o Poder Local como forma democrática de garantir tais direitos, através de práticas sociais participativas no âmbito municipal, as quais serão implementadas à medida que houver uma reeducação à cidadania e à participação democrática. Dessa forma, para alcançar tais objetivos, divide-se o tema em três capítulos.

Na primeira parte, focaliza-se o processo de globalização econômica, no contexto da nova ordem mundial, em sua dinâmica diferenciada e as consequências por ele geradas, principalmente no que tange ao impacto perante as instituições. Para tanto, necessário se faz uma preliminar análise da formação, evolução e traços característicos do Estado moderno soberano. Trata-se do esforço em descrever e delimitar os principais postulados epistemológicos fundadores do paradigma estatal clássico burguês-capitalista.

De acordo com o contexto histórico vivido em cada época, o Estado moderno passa por várias fases evolutivas. Evidenciado inicialmente como Estado absolutista e soberano, toma forma, na modernidade, de Estado de Direito de inspiração liberal clássica e de Estado social intervencionista, ou Estado de bem-estar social. Em cada paradigma político-econômico moderno, o Estado assume e desenvolve um papel diferente. O primeiro – Estado liberal – prioriza o capitalismo predatório e concorrencial e institui as leis do mercado como único regulador natural da economia e das forças sociais. O segundo – Estado social – assume uma posição eminentemente intervencionista, sendo o responsável direto pelo desenvolvimento econômico, político e social. E, finalmente, no contexto que se apresenta a partir das últimas décadas do século XX, o Estado retorna à antiga configuração minimalista atribuída pelo liberalismo, agora sob a roupagem neoliberal, onde as forças que passam a comandar a dinâmica mundial são as novas fontes de poder – o capital, as corporações transnacionais e os organismos internacionais – que ditam as regras, absolutamente alheias às políticas nacionais. Para tais atores, não são importantes as políticas que visam reduzir desigualdades e garantir os direitos sociais; pelo contrário, pregam a liberação total do mercado como única possibilidade de desenvolvimento econômico.

Já no capítulo segundo, procura-se explicitar o que são os direitos sociais, sua origem, natureza e dimensão histórica num contexto mundial. A questão social passa a ser assumida como um elemento apaziguador dos conflitos de classe nas democracias capitalistas avançadas. Na tentativa de compensar as relações assimétricas entre detentores das forças de produção e fornecedores da força de trabalho, busca abrandar as contradições inerentes ao Estado capitalista liberal. Daí o desenvolvimento do Estado de bem-estar social e, com ele, a instituição e positivação de direitos sociais nas Constituições do pós-guerra.

Após, é enfocada a positivação dos direitos sociais no constitucionalismo brasileiro, principalmente a partir da Revolução de 1930 e da Constituição de 1934 – que inaugura um novo paradigma de Estado que, seguindo a linha mundial, abandona o vezo liberal-individualista das Cartas anteriores para contemplar princípios e postulados sobre ordem econômica e social como nunca dantes havia ocorrido no Brasil. Mas, a ideologia social da Carta de 1934 não perdura por toda a história da República e sofre altos e baixos, de acordo com as tendências políticas e econômicas dominantes. Seguindo a análise da positivação dos direitos sociais no constitucionalismo brasileiro, merece relevância a Magna Carta de 1988, aclamada como a “Constituição Cidadã”, na expressão do presidente da Assembléia, Ulysses Guimarães, por ter sido elaborada num momento de recuperação das liberdades públicas e de grande participação popular. A doutrina constitucional caracteriza-a como compromissória,

“por ser um texto dialético, sem predomínio absoluto de uma única tendência política. Em um mundo ainda marcadamente dividido em dois blocos ideológicos antagônicos, o texto buscou um equilíbrio entre os interesses do capital e do trabalho. Ao lado da livre iniciativa, alçada à condição de princípio fundamental da ordem institucional brasileira, consagraram-se regras de intervenção do Estado no domínio econômico, inclusive com a reserva de determinados setores econômicos à exploração por empresas estatais, alguns deles sob regime de monopólio. O texto contemplou, ademais, um amplo elenco de direitos sociais aos trabalhadores e impôs restrições ao capital estrangeiro.”¹

Mas, o que pode ser observado é que, enquanto a Magna Carta de 1988 caminha para uma direção, ou seja, para um Estado liberal com forte conotação social – um lampejo brasileiro de bem-estar social –, o mundo caminha na direção oposta, inaugurando uma nova fase do capitalismo em escala mundial: a globalização neoliberal. “Onde se sonhou a solidariedade, venceu a competição. Onde se pensou a apropriação coletiva, prevaleceu o lucro.”² Os direitos sociais, duramente conquistados através da História Brasileira e finalmente reconhecidos constitucionalmente, passam a ser atacados diuturnamente pelas forças neoliberais, que pregam a minimização do Estado e abertura total do mercado. Agrava-se, assim, ainda mais o fosso que separa os poucos incluídos dos muitos excluídos do mundo globalizado – fenômeno que toma dimensões cada vez mais preocupantes.

¹ BARROSO, Luís Roberto. Dez Anos da Constituição de 1988. **Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 5, jul./dez. 1998. p. 94.

² Idem, p. 95.

Como, pois, encontrar uma saída para essa enorme parcela da população – não considerada nem força de trabalho, nem consumidores – que sente apenas os reflexos negativos da globalização dos anos 90? Como efetivar os direitos sociais – positivados justamente para diminuir as desigualdades – num mundo onde o Estado restringe cada vez mais o seu âmbito de atuação, tornando-se apenas simples gestor da competitividade econômica?

Nesse contexto, florescem novos paradigmas de legitimação que buscam suprir essas carências e necessidades de direitos sociais. O Poder Local é apresentado, no último capítulo deste trabalho, como um novo modelo de gestão pública não-estatal, capaz de garantir a efetivação dos direitos sociais através do desenvolvimento de uma nova cidadania. Um novo paradigma político que se funda na emancipação da cidadania, na emergência de uma sociedade civil organizada e atuante, ao lado do poder político e do poder econômico. Não se substitui o Estado como paradigma político; ele continua existindo, todavia em conjunto com mecanismos de participação e representação popular não-estatais, os quais exigem uma transparência das ações do poder público. Capazes de criar uma legitimidade alternativa ao instituído, esses instrumentos aproximam as decisões dos interesses da comunidade, diminuindo, assim, a influência dos novos centros de poder econômico e político mundiais sobre os processos decisórios nacionais e reforçando as bases da soberania decisória local.

Para tanto, são analisadas algumas expressões de mecanismos efetivos de participação democrática não-estatal em nível local (admitidas conjuntamente às instituições estatais) já implementadas – como a municipalização e o Orçamento Participativo – e que comprovaram sua eficácia através da melhoria considerável das condições de vida e de bem-estar daquelas populações.

Dedica-se, neste mesmo capítulo, a um exame dos limites impostos ao exercício de práticas políticas democráticas na esfera da cultura política brasileira. O povo brasileiro sempre foi condicionado a acreditar que a resolução dos problemas sociais e do seu próprio cotidiano pertence naturalmente a uma esfera superior – o Estado –, numa visão paternalista da democracia. Atualmente, pode-se dizer que a democracia brasileira está apenas “engatinhando”, reflexo dos longos anos de dominação a que se viu exposta. Para que haja uma gestão participativa em nível local, é necessário o envolvimento dos próprios cidadãos a iniciar a derrocada das fronteiras burocráticas que os separam do Estado e a afastar o perfil

individualista e excludente da sociedade burguesa. A ação se implementa pela união de esforços na busca da reconstituição dos espaços comunitários, pelo pleito perante o Poder Público, “de baixo para cima”, das necessidades sociais da comunidade, pela discussão das prioridades e pelo acompanhamento da aplicação das verbas públicas. É a construção de um novo exercício de cidadania. E isso somente é possível a partir de uma mudança de valores e de atitude, que pode florescer através de uma educação transformadora.

Limites são inquestionáveis. Contudo, a forma como se encaminha a humanidade nos dias atuais – mais particularmente a forma como é conduzida a economia brasileira – é motivo de reflexão por parte de cientistas políticos, sociólogos (e, por que não, de todo cidadão). Também o é para esta autora que utiliza o método indutivo e procedimento histórico-descritivo, como forma de encaminhar o raciocínio no exame das questões levantadas sobre Globalização, Direitos Sociais e Poder Local, através da pesquisa bibliográfica. Ressalta-se ainda que as categorias utilizadas têm seus conceitos operacionais definidos no corpo do trabalho ou em notas de rodapé.

É impossível desconsiderar o potencial transgressor existente na sociedade na busca de novos horizontes. Eis, portanto, os intentos desta dissertação: a proposta político-social do Poder Local como um novo paradigma de legitimação dos direitos sociais – caracterizado pelo exercício de uma nova cidadania, permeada por modalidades democráticas e emancipatórias – e de garantia dos direitos sociais frente ao processo de globalização econômica e frente ao desmantelamento do Estado moderno tradicional.

Ressalta-se que os conceitos, ora apresentados, são de inteira responsabilidade da autora, o que determina o descomprometimento da Banca Examinadora para com as noções emitidas.

CAPÍTULO 1

GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E NOVA (DES) ORDEM MUNDIAL

1.1 A Busca de um Conceito e a Ambientalização da Idéia de Globalização num Contexto Histórico

Muitos autores buscam conceituar o que é globalização; entretanto não existe um consenso. A dificuldade se estabelece porque globalização abrange uma série de fenômenos em nível mundial que produzem profundas alterações nas estruturas sociais, econômicas, jurídicas, políticas e culturais, num processo ainda inacabado. Constitui uma tendência dominante, mas que apresenta impactos diferenciados: não é uniforme, não atinge igualmente a todos os países nem a todos que vivem no mesmo país.

Segundo o entendimento de GIDDENS, a

“globalização não é apenas nem primordialmente um fenômeno econômico, e não deve ser equacionada com o surgimento de um ‘sistema mundial’. A globalização trata efetivamente da transformação do espaço e do tempo. Eu a defino como ação a distância, e relaciono sua intensificação nos últimos anos ao surgimento da comunicação global instantânea e ao transporte de massa. (...) Não diz respeito apenas à criação de sistemas em grande escala, mas também à transformação de contextos locais e até mesmo pessoais de experiência social. Nossas atividades cotidianas são cada vez mais influenciadas por eventos que acontecem do outro lado do mundo. De modo oposto, hábitos dos estilos de vida locais tornaram-se globalmente determinantes. (...) Não é um processo único, mas uma mistura complexa de processos, que freqüentemente atua de maneira contraditória, produzindo conflitos, disjunções e novas formas de estratificação.”³

³ GIDDENS, Antony. **Para Além da Esquerda e da Direita**. São Paulo: Unesp, 1996. p. 12-13.

A dificuldade para a definição do fenômeno da globalização é reafirmada por SOUZA SANTOS, ao dizer que

“Muitas definições centram-se na economia, ou seja, na nova economia mundial que emergiu nas últimas duas décadas como consequência da intensificação vertiginosa da transnacionalização da produção de bens e serviços e dos mercados financeiros – um processo através do qual as empresas multinacionais ascenderam a uma preeminência sem precedentes como actores internacionais. Para os meus objectivos analíticos, privilegio, no entanto, uma definição de globalização mais sensível às dimensões sociais, políticas e culturais. Aquilo que habitualmente designamos por globalização são, de facto, conjuntos diferenciados de relações sociais; diferentes conjuntos de relações sociais dão origem a diferentes fenómenos de globalização. Nestes termos, não existe estritamente uma entidade única chamada globalização; existem, em vez disso, globalizações; em rigor, este termo só deveria ser usado no plural. Qualquer conceito mais abrangente deve ser de tipo processual e não substantivo. Por outro lado, enquanto feixes de relações sociais, as globalizações envolvem conflitos e, por isso, vencedores e vencidos. Frequentemente, o discurso sobre globalização é a história dos vencedores contada pelos próprios. Na verdade, a vitória é aparentemente tão absoluta que os derrotados acabam por desaparecer totalmente de cena. Proponho, pois, a seguinte definição: a globalização é o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival.”⁴

FREITAS JÚNIOR, magistralmente, aponta que é preciso separar a globalização geral, da econômica e da jurídico-política, ao considerar que a “pedra angular da globalização, quando vista como fenômeno jurídico-político, é a circunstância de ter sido provocada diretamente pela globalização econômica.”⁵ Apresenta a seguinte diferenciação:

Globalização Geral	<i>fenômeno social, consistente na aproximação de distâncias geográficas e na homogeneização das expectativas de consumo, de imaginários culturais e de práticas políticas, decorrente da globalização econômica.</i>
---------------------------	---

Globalização Econômica	<i>internacionalização dos mercados de bens, serviços e créditos, induzida pela redução de tarifas de exportação, de obstáculos aduaneiros, e pela padronização das operações mercantis, resultando na fragmentação e na dispersão internacional das etapas do processo produtivo.</i>
-------------------------------	--

⁴ SANTOS, Boaventura de Souza. **As Tensões da Modernidade**. Pesquisa na internet. Endereço eletrônico: www.fsm.rs.gov.br.

⁵ FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues de. Globalização & Integração Regional: Horizontes para o Reencantamento do Direito do Trabalho num Quadro de Crise do Estado-Nação. **Revista LTr**, São Paulo, v. 61, n. 2, fev. 1997. p. 206.

Globalização Jurídico-Política

deslocamento da capacidade de formulação, de definição e de execução de políticas públicas, antes radicada no Estado-Nação, para arenas transnacionais ou supranacionais, decorrente da globalização econômica e de seus efeitos sobre o alcance do poder soberano.

6

IANNI, a seu turno, descreve as características do processo de globalização:

“Primeiro, a energia nuclear tornou-se a mais poderosa técnica de guerra; inicialmente mobilizada pelas grandes potências mas, em seguida, já disponível nas mãos de dirigentes de nações de segundo e terceiro escalão. Segundo, a revolução informática baseada nas conquistas da eletrônica coloca nas mãos dos donos do poder - outra vez dos países dominantes, mas também de outros secundários – uma capacidade excepcional de formar e informar, induzir e seduzir, talvez jamais alcançada anteriormente na mesma escala. Terceiro, organiza-se um sistema financeiro internacional, em conformidade com as exigências da economia capitalista mundial e de acordo com as determinações dos países dominantes, tais como os Estados Unidos, o Japão e a Alemanha, bem como a Comunidade Econômica Européia, o Grupo dos 7 e as determinações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ou Banco Mundial. Quarto, as relações econômicas mundiais, compreendendo a dinâmica dos meios de produção, das forças produtivas, da tecnologia, da divisão internacional do trabalho e do mercado mundial, são amplamente influenciadas pelas exigências das empresas, corporações ou conglomerados multinacionais, transnacionais, mundiais, globais, planetários. Quinto, a reprodução ampliada do capital, compreendendo a concentração e a centralização de capitais, universaliza-se na realidade em nova escala, com novo ímpeto, recriando relações nos quatro cantos do mundo, pressionando as nações socialistas, influenciando, bloqueando ou rompendo os seus sistemas econômicos. Sexto, o inglês se transforma na língua universal, uma espécie de língua franca, por meio da qual se articulam e expressam indivíduos, grupos e classes, em países dominantes e dependentes, centrais e periféricos, tribais e clânicos, oligárquicos e democráticos, capitalistas e socialistas, em suas relações sociais, políticas, econômicas e culturais. Sétimo, o ideário do neoliberalismo adquire predomínio mundial, como ideologia e prática, modo de compreender e agir, forma de gestão do mercado e poder político, concepção do público e privado, ordenação da sociedade e visão do mundo.”⁷

Esse processo de amplas dimensões – caracterizado pela globalização do capitalismo – desencadeia também a globalização dos problemas sociais, o que agrava consideravelmente a distância entre ricos e pobres. Assim, robustece simultaneamente a riqueza de uns poucos e a pobreza e miséria de milhões de excluídos do sistema – cujo número aumenta a cada dia – por

⁶ FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues de. op. cit., p. 206.

⁷ IANNI, Octávio. **A Sociedade Global**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 58-59.

não serem contados como participantes da força de trabalho nem como consumidores. Conforme o entendimento de SOUZA SILVA, tal fenômeno, “ao mesmo tempo em que gera importantes índices de riqueza, causa alarmantes níveis de pobreza, tanto no âmbito interno como externo. Em nível internacional, opera-se, cada vez mais, um afastamento dos países periféricos das importantes esferas de decisão. Já, no plano interno, produz crescente exclusão social e um verdadeiro rechaço à efetivação de importantes direitos adquiridos em outras épocas.”⁸

Outra consideração fundamental permite afirmar que, da mesma forma que o processo produtivo, também as informações e a circulação financeira globalizam-se e fragmentam-se, enquanto os instrumentos de regulação continuam no âmbito do Estado nacional. Há um grande “descompasso entre a rapidez da evolução das técnicas e a relativa lentidão das transformações institucionais, gerando um amplo espaço econômico mundial sem nenhum controle ou regulação, e uma perda global de governabilidade no planeta”⁹ pelas instituições modernas tradicionais. Adotando-se a analogia utilizada por DOWBOR, esta dramática diferença “nos coloca como que no comando de um imenso avião moderno, tendo no painel os modestos controles de um *fusca*.”¹⁰

Com a globalização, ocorrem uma remodelação das fronteiras nacionais e a emergência de novos centros supranacionais de poder; isso, no dizer de ADOLFO, “significa uma ameaça para aquele Estado-Nação que vigia constantemente suas fronteiras. Discute-se muito sobre o destino do Estado-Nação no contexto de um mundo globalizado. Os efeitos da globalização agem em clara contraposição ao Estado Nacional, que parecia definitivo e intocável desde quando surgiu na Época Moderna.”¹¹

⁸ SILVA, Karine de Souza. **Globalização e Exclusão Social**. Curitiba: Juruá, 2000. p. 18.

⁹ DOWBOR, Ladislau. Da Globalização ao Poder Local: A Nova Hierarquia dos Espaços. In: FREITAS, Marcos Cêzar de (Org.) **A Reinvenção do Futuro**. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista USF-IFAN, 1996. p. 57-58.

¹⁰ DOWBOR, Ladislau. Globalizações e Tendências Institucionais. In: DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octavio, RESENDE, Paulo-Edgar A. (Orgs.). **Desafios da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 10.

¹¹ ADOLFO, Gonzaga. Globalização e Soberania. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 13 abr. 1999. Caderno Jornal da Lei, p. 3.

Desta forma, visualizar a globalização não é tarefa fácil, pois ela se apresenta multifacetada e irregular. Caracterizações maniqueístas não são capazes de descrevê-la, já que não se submete a conceitos fechados nem a posições absolutas.¹²

Cumprе ressaltar que tal fenômeno, tal como se apresenta, é recente. É verdade que o capitalismo, por si, sempre foi um processo que buscou globalizar-se, através das grandes navegações, colonialismos e imperialismos. Mas, é a partir da Segunda Guerra Mundial e, principalmente, com o fim da Guerra Fria (na década de 80) que se operam as mudanças mais significativas na economia mundial, com a implementação de um processo de internacionalização do capital, da produção, da informação e da tecnologia. Desencadeia-se, assim, o fenômeno da globalização do capitalismo, associado a princípios neoliberais. Um novo contexto global passa a se desenvolver, tendo o capitalismo como vetor da economia. O mercado, somente ele, é quem estabelece normas. Os competidores do capitalismo dos séculos XIX e XX (fascismo, socialismo e comunismo) desaparecem e inaugura-se uma nova fase dentro do modo de produção capitalista: o processo de globalização mundial, sob o ideário neoliberal.

ORTIZ também descreve o fenômeno da globalização como um processo emergente, ainda em construção. Difere globalização da internacionalização, tendo em vista que esta trata apenas da ampliação geográfica das atividades econômicas através dos Estados nacionais; já aquela mostra-se uma forma mais avançada e complexa da internacionalização, integrando funcionalmente atividades econômicas dispersas. Dessa forma, “o conceito se aplica, portanto, à produção, distribuição e consumo de bens e de serviços, organizados a partir de uma estratégia mundial, e voltada para um mercado mundial. Ele corresponde a um nível e

¹² Importante ressaltar a posição de Paulo Nogueira Batista Jr., ao afirmar que a globalização é um mito apoiado em meias-verdades, a fim de “paralisar as iniciativas nacionais, que passam a ser rotuladas como ineficazes, sem maior discussão.” Passa a ser utilizada como “desculpa para tudo, uma explicação fácil para o que acontece de negativo no país. Governos fracos e omissos servem-se dessa retórica para isentar-se de responsabilidade, transferindo-a para um fenômeno impessoal e vago, fora do controle nacional. (...) Em suma, problemas como o desemprego e o subemprego, a desnacionalização da economia e a dependência de capitais externos, longe de constituírem a consequência irrecorrível de um processo global, resultam essencialmente de políticas adotadas no âmbito nacional, convenientemente dissimuladas pelo apelo à retórica da ‘globalização’.” Assim, entende-se que globalização significa, mais especificamente, internacionalização, onde reproduzem-se mundialmente as relações de dominação dos Estados capitalistas avançados e do mercado. BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. Mitos da “Globalização”. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 12, n. 32, p. 125-129, 1998. Tal posição é acentuada na obra de HISRT, Paul, THOMPSON, Grahame. *Globalization in Question: the international economy and the possibilities of governance*. Cambridge, U.K.: Polity Press, 1996.

uma complexidade da história econômica, no qual as partes, antes inter-nacionais se fundem agora numa mesma síntese: o mercado mundial.”¹³

O processo de internacionalização ou mundialização do capital passa muitas vezes a se confundir com o próprio processo de globalização, tal é a importância com que são encaradas as transações financeiras em nível mundial. Nada, atualmente, é mais móvel que o capital. Conforme CHESNAIS,

*“A expressão ‘mundialização do capital’ é a que corresponde mais exatamente à substância do termo inglês ‘globalização’, que traduz a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta ‘globais’. O mesmo vale, na esfera financeira, para as chamadas operações e arbitragem. A integração internacional dos mercados financeiros resulta, sim, da liberalização e desregulamentação que levaram à abertura dos mercados nacionais e permitiram sua interligação em tempo real. Mas baseia-se, sobretudo, em operações de arbitragem feitas pelos mais importantes e mais internacionalizados gestores de carteiras de ativos, cujo resultado decide a integração ou exclusão em relação às ‘benesses das finanças de mercado’. Como veio lembrar a crise mexicana de 1994-1995, basta pouca coisa para que um lugar financeiramente ‘atraente’ deixe de sê-lo em questão de dias e, de certa forma, fuja da órbita da mundialização financeira.”*¹⁴

Até meados da década de 1970, imperavam as regras do sistema de Bretton Woods, um acordo firmado entre as potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial, que estabelecia uma ordem internacional de padrões monetários com paridade fixa das moedas de todos os países participantes em relação ao dólar, enquanto o banco central americano garantia a conversão das reservas em ouro. Caracteriza-se por um regime internacional relativamente estável, onde as taxas eram fixas, somente podendo ser alteradas em função de desvalorizações ou valorizações decididas conjuntamente pelos Estados signatários. Mas, em decorrência da explosão da dívida federal americana, conjugada a um déficit crescente na balança de pagamentos, a formação do mercado de eurodólares e a criação desenfreada de meios monetários para financiar a emissão de bônus do Tesouro norte-americano, tornou insustentável a manutenção da paridade dólar-ouro, entrando em crise do próprio sistema de regulação do pós-guerra. Assim, em agosto de 1971 foi decretado unilateralmente pelos

¹³ ORTIZ, Renato. **Mundialização e Cultura**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1996. p. 15-16.

¹⁴ CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996. p. 17.

Estados Unidos da América o “fim do *gold exchange standard*”.¹⁵ Ou seja, ocorre a suspensão do câmbio fixo entre as moedas dos maiores países industrializados, já que

*“A indústria em tempetuosa expansão e os grandes bancos, no entanto, consideraram tal controle um óbice burocrático indesejável. Os EUA e a República Federal da Alemanha, o Canadá e a Suíça, a partir de 1970, abandonaram os controles de fluxo de capital. Assim ruiu a barragem. Daí por diante os especuladores, isto é, negociadores que taxam o valor das moedas segundo as várias possibilidades de investimento, regateiam as taxas de câmbio. O sistema de câmbio fixo desmoronou. (...) A renúncia aos controles (fronteiriços) no trânsito de capitais colocou em marcha uma desastrosa dinâmica interna, que sistematicamente desgata a soberania das nações e já há muito apresenta traços anárquicos. Os Estados perdem sua soberania fiscal, os governos tornam-se passíveis de extorsão, as autoridades policiais defrontam-se, impotentes, com organizações criminosas que escondem muito bem seu capital.”*¹⁶

Dessa forma, elucida FIORI que os países capitalistas ocidentais responderam as novos desafios advindos com a crise econômica internacional que se seguiu, nos anos 70, ao fim do padrão dólar e aos choques nos preços do petróleo, em sua quase totalidade,

*“seguindo o modelo proposto pela gestão econômica neoliberal dos governos conservadores de Thatcher e Reagan. Estabilizar, desregular e privatizar passaram a ser as palavras-chave de quase toda as suas políticas econômicas. Hegemônicas nos anos 80, essas idéias contaram com o apoio dos governos e da comunidade financeira internacional, levando a mensagem do mercado como único mecanismo competente de auto-regulação econômica e social até as ruínas do mundo socialista e à quase tudo aquilo que um dia foi chamado de Terceiro Mundo. Deste projeto global, já passou para a história sua principal obra: os processos de globalização produtiva e tecnológica e desregulação financeira de um capitalismo definitivamente universalizado.”*¹⁷

Em novembro de 1989, ocorre uma reunião em Washington, capital dos Estados Unidos entre funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Às conclusões dessa reunião deu-se a denominação informal de “Consenso de Washington”, onde ratificou-se “a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente

¹⁵ Cf. CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996. p. 249-250 e 297-298.

¹⁶ MARTIN, Hans-Peter, SCHUMANN, Harald. **A Armadilha da Globalização: O Assalto à Democracia e ao Bem-Estar Social**. São Paulo: Globo, 1997. p. 70-71 e 89.

¹⁷ FIORI, José Luis. Globalização, Estados Nacionais e Políticas Públicas. **Revista Ciência Hoje**, v. 16, n. 96, dez. 1993. p. 26-27.

recomendando, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral.”¹⁸.

*“As propostas do Consenso de Washington nas 10 áreas a que se dedicou convergem para dois objetivos básicos: por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro lado, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado auto-regulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas.”*¹⁹

Segundo CHOSSUDOVSKY, inaugura-se uma “nova divisão de autoridade”, agora nas mãos de instituições que agem em caráter supranacional, operando dentro do sistema capitalista global como órgãos reguladores da política econômica dos países em desenvolvimento. Assim, o próprio sistema democrático desses países é colocado a prova, já que “os eleitos para altos cargos públicos atuam cada vez mais como burocratas e os credores do Estado tornaram-se depositários do poder político real, agindo discretamente nos bastidores.”²⁰

*“O mesmo cardápio de austeridade orçamentária, desvalorização, liberalização do comércio e privatização é aplicado simultaneamente em mais de cem países devedores. Estes perdem a soberania econômica e o controle sobre a política monetária e fiscal; seu Banco Central e Ministério da Fazenda são reorganizados (frequentemente com a cumplicidade das burocracias locais); suas instituições são anuladas e é instalada uma ‘tutela econômica’. Um ‘governo paralelo’ que passa por cima da sociedade civil é estabelecido pelas instituições financeiras internacionais (IFIs). Os países que não aceitam as ‘metas de desempenho’ do FMI são colocados na lista negra. (...) A reestruturação da economia mundial sob a orientação das instituições financeiras sediadas em Washington nega cada vez mais aos países em desenvolvimento a possibilidade de construir uma economia nacional: a internacionalização da política macroeconômica transforma países em territórios econômicos abertos e economias nacionais em ‘reservas’ de mão-de-obra barata e de recursos naturais.”*²¹

O neoliberalismo passa a ser a ideologia dominante, podendo-se resumir as políticas neoliberais em cinco metas essenciais: “estabilização (de preços e das contas nacionais); privatização (dos meios de produção e empresas estatais); liberalização (do comércio e dos fluxos de capital); desregulamentação (da atividade privada) e austeridade fiscal (restrições

¹⁸ BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: A Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos**. 2. ed. São Paulo: Pendex, 1994. p. 5.

¹⁹ Idem, p. 26-27.

²⁰ CHOSSUDOVSKY, Michel. **A Globalização da Pobreza: Impactos das Reformas do FMI e do Banco Mundial**. Tradução por Marylene Pinto Michael. 1. ed. São Paulo: Moderna, [s.d.]. p. 20.

²¹ Idem, p. 28 e 30.

aos gastos públicos).”²² E continua, afirmando que “O neoliberalismo deve ser entendido como uma ideologia para justificar e promover a reconcentração de riquezas, a reorientação do Estado em favor dos super-ricos e o principal mecanismo para transferir riquezas para o capital estrangeiro.”²³

A estratégia neoliberal busca restringir cada vez mais a intervenção estatal nas esferas da produção e regulação social, com vistas a despojá-lo da responsabilidade de garantir o mínimo de condições de vida digna a seus cidadãos. Tais políticas trazem consequências nefastas para a grande maioria da população, acarretando

*“a multiplicação de massas urbanas sem trabalho ou de grupos humanos que subsistem em empregos instáveis e pouco produtivos; as falências de milhares de pequenas e médias empresas; a expansão do narcotráfico, principalmente nos setores rurais cujos produtos tradicionais ficam fora da concorrência; a perda da garantia de abastecimento; o aumento da criminalidade, muitas vezes causada pela fome; a desestabilização da economia nacional como consequência do influxo da livre especulação internacional; os desajustes nas comunidades locais por causa de projetos de multinacionais que prescindem da população.”*²⁴

Conforme aponta CHESNAIS, esse processo desencadeou o retorno da exploração já superada do antigo Estado liberal, agora aplicada em suas formas mais brutais.

*“As leis inescapáveis da concorrência, as únicas de que os empresários possuem imediata consciência, se agregam ao enfraquecimento político e organizacional dos trabalhadores, devido à pressão exercida pela crise e pelos impasses políticos criados pelos aparelhos. Nos países dominados do ‘Terceiro Mundo’, os capitalistas, sejam estrangeiros ou autóctones, exercem suas operações exclusivamente sobre a base da extorsão da mais-valia absoluta. Nos países capitalistas avançados, ela assumiu importância crescente ao longo dos últimos quinze anos. Os capitalistas de cada grupo industrial e de cada país estão acucados pela crise, pela estagnação da demanda em termos absolutos e pela sua retração em termos relativos (em relação às capacidades de produção existentes, que continuam sendo ‘modernizadas’ e reestruturadas). Eles enfrentam uma acentuação brutal da concorrência inter-imperialista e, ainda por cima, precisam satisfazer as pretensões do capital monetário, cuja ‘remuneração’ é subtraída do lucro. Eles procuram então, hoje mais do que nunca, simultaneamente aumentar a intensidade e a duração do trabalho e baixar o preço da força de trabalho.”*²⁵

²² PETRAS, James. Os Fundamentos do Neoliberalismo. In: RAMPINELLI, Waldir J., OURIQUES, Nildo D. (Orgs.) **No Fio da Navalha: Crítica das Reformas Neoliberais de FHC**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 1997. p. 18.

²³ Idem, p. 37.

²⁴ Carta dos Superiores Provinciais da Companhia de Jesus da América Latina.- Documento de Trabalho. **O Neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Loyola, 1996. p. 21-22.

²⁵ CHESNAIS, François. O Capitalismo de Fim de Século. In: KATZ, Cláudio, CHESNAIS, François et al. **Globalização e Socialismo**. São Paulo: Xamã, 1997. p. 25.

Juntamente com o crescimento das desigualdades, difunde-se em nível mundial uma cultura que radicaliza a ambição de possuir, acumular e consumir, a qual substitui a realização das pessoas no encontro com o outro, com a vida em comunidade, com a participação política, visando apenas a competitividade, o individualismo radical e o êxito individual no mercado. Conforme aponta SKLAIR, a ideologia-cultura do consumismo é difundida mundialmente pelos novos meios de comunicação, como combustível que alimenta o motor do capitalismo global, através da manipulação das necessidades de consumo já existentes e da criação de novas necessidades.²⁶

“O projeto ideológico-cultural de capitalismo global é persuadir as pessoas a consumir além de suas necessidades reais, para perpetuar o acúmulo de capital em favor do lucro privado, em outras palavras, para garantir que o sistema de capitalismo dure para sempre. A ideologia-cultura do consumismo proclama, literalmente, que o sentido da vida é encontrado nas coisas que possuímos. Consumir, portanto, é estar plenamente vivo, e para permanecer plenamente vivo é preciso consumir continuamente. As noções de homens e mulheres como seres econômicos ou políticos são totalmente descartadas pelo capitalismo global, e iste é lógico pois o sistema não pretende satisfazer ninguém nas esferas econômica ou política. Homens e mulheres são consumidores. O desígnio da atividade econômica para ‘membros ordinários’ do sistema é simplesmente prover os recursos para serem consumidores, e o desígnio da atividade política é assegurar, geralmente através da inatividade, que as condições de consumo sejam mantidas. Este sistema evoluiu durante séculos; primeiro atingiu as burguesias de todo mundo, depois espalhou-se entre as classes trabalhadoras do Primeiro Mundo, e lenta mas seguramente penetrou em todos aqueles que tinham alguma renda disponível em algum lugar.”²⁷

A indústria da mídia atua em campo importantíssimo da valorização do capital, principalmente norte-americano, tornando o idioma inglês a língua cosmopolita, podendo-se afirmar a existência de um imperialismo cultural, ou seja, “os valores e crenças das sociedades poderosas são impostas às sociedades fracas de modo explorador. Na sua versão neomarxista isto freqüentemente quer dizer que as sociedades capitalistas do Primeiro Mundo impõem seus valores e crenças às sociedades pobres do Terceiro Mundo.”²⁸

“Ao se organizarem para produzir mercadorias cada vez mais padronizadas, sob forma de telenovelas, filmes da nova geração hollywoodiana, vídeos, discos e fitas musicais, e para distribuí-los em escala planetária, explorando as novas tecnologias de telecomunicações por satélite e por cabo, essas indústrias tiveram, ao mesmo tempo, um papel importante em reforçar o nivelamento da cultura e, com isso, a homogeneização da demanda a ser atendida à nível mundial.”

²⁶ Cf. SKLAIR, Leslie. **Sociologia do Sistema Global**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 92-99.

²⁷ Idem, p. 57.

²⁸ Idem, p. 153.

*O condicionamento subjetivo dos habitantes do planeta pela 'persuasão' da mídia, bem como o papel especial desempenhado pelos EUA na dominação do imaginário individual e coletivo, leva (...) a uma notável reafirmação da posição central dos Estados Unidos na dominação capitalista mundial.*²⁹

Face a essas afirmações, buscar-se-á, neste Capítulo 1, descrever e caracterizar, em linhas gerais, o fenômeno da globalização econômica. O capitalismo está entrando numa nova fase – um período de incertezas – marcada pela ideologia liberal-individualista, pelo deslocamento real dos centros de poder mundiais, pela internacionalização do capital e desterritorialização dos meios de produção. Nesse contexto, como definir o papel dos Estados nacionais? Qual a eficácia e alcance de seus instrumentos legais de regulação? Como caracterizar a política macro-econômica, quando a política continua nacional e a economia já é global?

Para tanto, é necessário, preliminarmente, analisar a questão da soberania e da formação do Estado moderno – de início marcadamente absolutista, para posteriormente privilegiar dois paradigmas político-econômicos: o Estado de Direito de inspiração liberal clássica – priorizador do capitalismo predatório e concorrencial e das leis do mercado – e o Estado social ou intervencionista – que assume uma posição de assistencialismo na regulação dos conflitos entre capital, trabalho e direitos sociais, com a implementação, a partir dos anos 30, de políticas sociais públicas no contexto de práticas keynesianas distributivas. E, finalmente, a partir dos anos 70/80, apresenta-se a nova etapa do capitalismo, “caracterizada por um processo de desorganização, reordenação e flexibilização global do capital internacional,”³⁰ denominada de globalização neoliberal. Como afirma WOLKMER, “é a fase da grande concentração de corporações transnacionais, da formação de blocos econômicos e da integração dos mercados (Capitalismo Monopolista Avançado)”³¹ e conseqüente enfraquecimento do Estado-Nação.

Há que se constatar ainda como essas diferentes estruturas compatibilizam-se, gerando a crise de paradigma que vive o Estado moderno, marcado pela proeminência de esferas

²⁹ CHESNAIS, François. op. cit., 1996. p. 40-41.

³⁰ WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico – Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito**. São Paulo: Alfa Omega, 1997. p. 38.

³¹ Idem, Ibidem.

transnacionais de poder, novos padrões produtivos, tecnológicos e de informação, conjugado com o agravamento dos problemas sociais.

1.2 A Formação do Estado Moderno e a Questão da Soberania Estatal

Inicialmente, é preciso salientar que sempre houve uma íntima conexão entre Estado moderno e soberania estatal. Esta última é identificada como uma das características básicas daquele, de forma que se torna difícil (senão impossível) definir Estado, desvinculado da concepção de soberania.

Conforme aponta BEDIN,

“o Estado moderno percorreu, desde seu nascimento até a atualidade, um longo caminho de mais ou menos cinco séculos. Emergiu, inicialmente, a partir de uma ruptura com o que poderia ser chamado de ‘Estado medieval’, (...) ou organização política medieval (...) articulada a partir do poder fragmentado de cada senhor feudal e que se alicerçava em uma relação indissociável entre o poder religioso e o poder político.”³²

Essa organização política-institucional leva o nome de feudalismo³³ e vigora ao longo dos séculos VIII e XIV, na Europa.

Já a institucionalização do Estado moderno toma corpo na Europa a partir do século XV, quando o poder fragmentado dos senhores feudais, vigente na Idade Média, juntamente com o poder exercido pelo cristianismo, é desafiado por sucessivas crises sociais promovidas pela emergência da burguesia – setor social organizado que se sobrepôs à nobreza decadente, através dos lucros resultantes do comércio. Tais fatos facultam o desenvolvimento de uma

³² BEDIN, Gilmar Antônio. Estado, Cidadania e Globalização do Mundo: Algumas Reflexões e Possíveis Desdobramentos. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). **Relações Internacionais & Globalização**. Ijuí: Unijuí, 1998. p. 126.

³³ “Sociedade estamental, fundada na posse da terra e na produção econômica agrária, profundamente marcada por relações sociais de servidão, (...) hierarquia de privilégios, (...) multiplicidade de centros internos de poder político, distribuídos aos nobres, bispos, universidades, reinos, entidades intermediárias, estamentos, organizações e corporações de ofício”. Definição atribuída por WOLKMER, Antônio Carlos. op. cit., 1997. p. 23.

nova identidade política – a identidade nacional – e de um novo modo de produção – o capitalismo.

À medida que o poder se centraliza e se esgota o feudalismo, “instaura-se o Capitalismo como um novo modelo de desenvolvimento econômico e social em que o capital é o instrumento fundamental da produção material”³⁴, em substituição ao valor-produção agrário.

*“O avanço dessas transformações dá-se, (...) pelo grande impulso das atividades comerciais de algumas cidades européias com o Oriente (principalmente após as grandes Cruzadas), pela substituição das relações sociais servis e da produção artesanal (...) pelo trabalho assalariado, pela passagem das pequenas oficinas autônomas para as manufaturas, e, finalmente, pela constante busca do lucro, com a implementação da produtividade econômica de mercado livre e pela sistematização do comércio através das trocas monetárias.”*³⁵

Dessa forma, juntamente com o modo de produção capitalista, entre os séculos XV e XVIII, consolida-se também o Estado moderno, que adquire inicialmente dimensões absolutistas: poder centralizado, absoluto e soberano.

O absolutismo, então, faz emergir “uma forma de Estado baseada na absorção de unidades políticas menores e débeis em estruturas políticas maiores e fortes, com capacidade para governar sobre uma área territorial unificada, com um sistema e ordenamento legais vigentes ao longo do território”³⁶, e um governo centralizado, exercido por um único indivíduo: o soberano. Somente os governantes absolutistas têm o direito legítimo de tomar decisões nos assuntos referentes ao Estado, uma vez que o seu poder é justificado pela força divina.

O elemento que atribui estabilidade às monarquias absolutistas ante a totalidade dos Estados é o reconhecimento de que esta exigência confere, aos demais Estados, o mesmo direito de manter sua autonomia e de reclamar a jurisdição em seus respectivos territórios. O

³⁴ WOLKMER, Antônio Carlos. op. cit., 1997. p. 25.

³⁵ Idem, Ibidem.

³⁶ HELD, David. **La Democracia y el Orden Global – del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita**. Barcelona: Paidós, 1997. p. 57. Tradução do seguinte texto em espanhol: “El absolutismo marcó la emergencia de una forma de Estado basada en: la absorción de las unidades políticas más pequeñas y débiles en estructuras políticas más grandes y fuertes; la capacidad necesaria para gobernar sobre un área territorial unificada; un sistema y un orden legales efectivos y vigentes a lo largo de todo el territorio (...)”.

absolutismo constitui a origem do Estado moderno e soberano. Ao centralizar o poder político nas mãos do monarca, abre as portas para um sistema de poder nacional.³⁷ Posteriormente, materializam-se as noções de soberania, independência, representação e legitimidade – conceitos que transformam radicalmente as concepções tradicionais das teorias políticas, que permanecem vigentes até as últimas décadas do século XX.

A soberania caracteriza-se como um poder juridicamente incontestável, vista como uma *potestade* que, segundo a Teoria Clássica, é considerada sob dois aspectos: supremacia sobre os indivíduos e as sociedades de indivíduos que formam sua população interna (soberania interna); e independência e igualdade perante a comunidade internacional (os demais Estados), num reconhecimento mútuo (soberania externa).³⁸

Conforme conclusão de HELD, a idéia de soberania emerge como característica fundamental do Estado moderno e do contratualismo. BODIN é precursor na formulação da Teoria Moderna da Soberania, ao utilizar o Estado absoluto e soberano para combater a anarquia feudal. Sustenta que “dentro dos Estados deveria existir um monarca soberano cujos poderes seriam reconhecidos por toda a comunidade como a base e única fonte válida da autoridade,”³⁹ pois seu poder provém de forças divinas. No mesmo sentido, é o entendimento de MAQUIAVEL, na obra *O Príncipe*, quando defende um processo de racionalização da gestão do poder, referindo-se a uma ordem estatal secularizada, com autoridade suprema e ilimitada e com poder indivisível, habilitada para promulgar leis para todos. Tal posicionamento é ratificado por HOBBS, grande contribuinte da justificação e sistematização do Estado absolutista, alicerçado na soberania ilimitada e na total obediência do indivíduo ao soberano.

Na obra *O Leviatã*, HOBBS proclama que a essência do Estado está concentrada numa única pessoa, possuidora do poder soberano e da capacidade de usar a força e os recursos de todos, da maneira que considera conveniente, para assegurar a paz e a defesa

³⁷ Cf. HELD, David. op. cit., 1997. p. 59.

³⁸ Cf. AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Globo, 1992. p. 49.

³⁹ HELD, David. op. cit., 1997. p. 62. Tradução do seguinte texto em espanhol: “(...) dentro de todo Estado o comunidad política debe existir un cuerpo soberano determinado cuyos poderes sean reconocidos por la comunidad como la base legítima o válida de la autoridad.”

comuns. Enquanto a soberania é criada pelo ato de transferência, decorrente do contrato social, o cargo de soberano funda-se na outorga do direito de representação.⁴⁰

Quanto ao contratualismo, conforme apontamentos de HELD, com referência à obra de HOBBS, observa-se que

“os indivíduos devem transferir voluntariamente seu direito de autogovernar-se a uma autoridade única e poderosa, autorizada a atuar em seu nome, porque (...) se criarão as condições de um governo político efetivo, de segurança e paz a longo prazo. (...) Os súditos teriam a obrigação de obedecer o soberano, pois o cargo de ‘soberano’ é o produto de seu acordo, e a ‘soberania’ é a qualidade do cargo que o soberano exerce, e não da pessoa que o ocupa (...) O soberano deve ter poder suficiente para poder assegurar que as leis que governam a vida política e econômica sejam obedecidas.”⁴¹

Já em LOCKE, HELD afirma que pode-se encontrar elementos que traçam uma visão alternativa à Teoria da Soberania Estatal, uma vez que busca fundamentar a importância tanto do direito privado como do público. Para ele, a existência de um poder soberano não implica a transferência de todos os direitos dos súditos ao domínio político, por serem direitos inalienáveis dos cidadãos. Somente um acordo pessoal, ativo e contínuo dos indivíduos com o governante é capaz de assegurar o dever de obediência e a autoridade/legitimidade do governo. As instituições governamentais devem apenas proteger os cidadãos, garantindo-lhes o direito de liberdade (inclusive laboral) e o direito de propriedade. Se os fins não fossem adequadamente atingidos, o povo poderia destituir seu governante e, se necessário, mudar a forma de governo.⁴²

⁴⁰ Hobbes descreve que há duas modalidades de conseguir este poder soberano: por aquisição ou por instituição, onde o primeiro é o Estado, em que o poder foi adquirido pela força, coação ou medo; e o segundo, também chamado de Estado Político, é o Estado onde os homens pactuam e concordam entre si em se submeterem a um homem ou assembleia de homens. Cf. HOBBS, Thomas. *O Leviatã*. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. p. 105-107, 122, 227-228.

⁴¹ HELD, David. op. cit., 1997. p. 63-64. Tradução do seguinte texto em espanhol: “(...) os individuos deben transferir voluntariamente su derecho de autogobernarse a una autoridad única poderosa – en adelante autorizada a actuar en su nombre – porque (...) se crearán las condiciones del gobierno político efectivo, y de la seguridad y la paz a largo plazo. (...) Los súbditos del soberano tendrán la obligación de obedecer al soberano; pues el cargo de ‘soberano’ es el producto de su acuerdo, y la ‘soberanía’ es la cualidad de la función pactada y no de la persona que la ocupa.(...) El soberano há de tener suficiente poder para asegurar que las leyes que gobiernan la vida política y económica sean obedecidas.”

⁴² Idem, p. 65-67.

Com esse pensamento, LOCKE formula uma doutrina que se contrapõe a importantes conceitos hobbesianos de Estado e que exerce grande influência no mundo da política democrática. Fundamenta-se na premissa de que o poder supremo é um direito inalienável do povo, porém delegado através da confiança depositada em seu governante, o qual permanece nessa condição enquanto atender tal expectativa, ou seja, enquanto os direitos dos indivíduos e o bem-comum da sociedade forem assegurados.

Na avaliação de MERQUIOR, LOCKE “teorizou um contrato social que estabeleceu um governo legal em termos individualistas, como o fizera Hobbes, embora *O Leviatã* propusesse a monarquia absoluta enquanto Locke defendia um governo limitado.”⁴³ Ambos partilham a idéia de um individualismo exacerbado, mas diferenciada pela “reelaboração frutífera por parte de Locke da noção de consentimento (...) como base para a legitimidade do poder,”⁴⁴ assim como partem da originalidade de sustentar o consentimento pelo indivíduo. Mas, continua o autor, a inovação trazida por LOCKE “consistiu em tornar o consentimento (mesmo tácito) periódico e condicional,”⁴⁵ na base do controle do governo, inaugurando uma “política de confiança”⁴⁶. Complementando esse pensamento, BOBBIO e BOVERO concluem que, enquanto os membros do contrato social, no caso de HOBBS, abandonam todos os seus direitos ao instituir o Estado civil, exceto um – suas vidas -, os indivíduos de LOCKE só abandonam um direito – o direito de fazer justiça com as próprias mãos – e conservam todos os outros. A transferência dos direitos naturais é parcial.⁴⁷

HELD, após a análise das teorias propostas por ROUSSEAU, LOCKE e HOBBS, faz a seguinte constatação: a) em oposição ao pensamento de LOCKE, ROUSSEAU retorna à base de pensamento absolutista sustentada por HOBBS, podendo ambas receber a mesma crítica: forjam modelos de poder político com implicações altamente tirânicas; b) para HOBBS, o contrato social é tido como a alienação, por inteiro, do poder dos indivíduos em favor do soberano – absolutismo do monarca – situando o Estado em uma posição todo-

⁴³MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo – Antigo e Moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991, p. 43-44.

⁴⁴Idem, p. 44.

⁴⁵Idem, p. 45.

⁴⁶DUNN, John apud MERQUIOR, José Guilherme. op. cit., p. 45.

⁴⁷Cf. BOBBIO, Norberto, BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. Tradução por Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 72-74.

poderosa ante a comunidade, por absorver todo o público e o privado; c) para ROUSSEAU, em contrapartida, o contrato social também é tido como a alienação do poder pelos indivíduos, em favor da maioria ou “vontade geral”. Assim, defende a soberania popular, onde minorias devem aceitar as decisões da maioria, sem imposição de limites ao alcance de tais decisões.⁴⁸

Para ROUSSEAU, “somente a vontade geral pode, por si só, dirigir as forças do Estado, de acordo com o objetivo da instituição, que é o bem comum. (...) Frequentemente se estabelece uma diferença entre a vontade de todos e a vontade geral: esta só atende ao interesse comum, a outra só escuta o interesse privado, e não é mais do que a soma das vontades particulares.”⁴⁹ HELD, continuando com seu comentário à obra de ROUSSEAU, afirma que este defende que uma “concepção coerente do poder político requer um reconhecimento explícito e formal de que a soberania se origina no povo, e ali deve permanecer (..) não podendo ser representada ou alienada. (...) A natureza do bem comum só pode ser conhecido através do discurso, deliberação e acordo públicos. Somente os cidadãos podem articular a ‘direção da vontade geral’”⁵⁰

Salienta MERQUIOR, reportando-se aos apontamentos de BENJAMIN CONSTANT, que “o ideal republicano de Rousseau da apropriação coletiva da soberania absoluta, e mesmo o próprio governo da lei, tão elogiado desde Montesquieu, podiam por sua vez ser apropriados por minorias tirânicas que governassem em nome de todos por causa da justiça”.⁵¹ Em complementação, AZAMBUJA afirma que, “diante da manifestação da vontade geral, que Rousseau chega às vezes a identificar até com a vontade de um pequeno número de homens esclarecidos, o indivíduo não tem quaisquer direitos a opor e deve submeter-se”.⁵² Assim, ROUSSEAU, juntamente com HOBBS, têm conceitos adequados quanto à fonte da

⁴⁸ Cf. HELD, David. op. cit., 1997. p. 68-69.

⁴⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Tradução por Mário Franco Nogueira. Lisboa: Presença, 1977. p. 33 e 37.

⁵⁰ HELD, David. op. cit., 1997. p. 67. Tradução do seguinte texto em espanhol: “(...) una concepción coherente del poder político requiere un reconocimiento explícito y formal de que la soberanía se origina en el pueblo y allí debe permanecer. (...) la soberanía no puede ser representada o alienada (...) Y la naturaleza del bien común sólo puede ser conocida a través del discurso, la deliberación y el acuerdo públicos. Sólo los mismos ciudadanos pueden articular la ‘dirección suprema de la voluntad general’.”

⁵¹ MERQUIOR, José Guilherme. op. cit., p. 85.

⁵² AZAMBUJA, Darcy. op. cit., p. 61.

autoridade – que é o contrato social – mas pecam ao não limitar a extensão dessa mesma autoridade.

Dessa forma, o processo de solidificação da soberania estatal é consolidado, no século XVIII, sob as bases do contratualismo. A comunidade política centraliza-se, associando-se dentro de fronteiras territoriais fixas. E, juntamente com o Estado moderno, como elemento chave na sua consolidação, a sociedade burguesa capitalista também se fortalece ao longo da Idade Moderna. Em decorrência dessa afirmação, torna-se imperioso, como afirma WOLKMER, vincular a estrutura político-institucional do Estado moderno com os ciclos do modo de produção capitalista, já que

“a organização política que surge sob a forma de um Estado absolutista – soberana, monárquica e secularizada – tem sua base de sustentação na produção econômica mercantilista, evoluindo, posteriormente, para um tipo de Estado que priorizará as leis do mercado e o liberalismo econômico, tendo como ‘traços’ político-jurídicos a soberania nacional, separação dos poderes, supremacia constitucional, democracia representativa formal, direitos civis e político, etc.”⁵³

A nascente burguesia necessita, pois, de uma forte autoridade central que proteja seus bens, favoreça seu progresso material e a mantenha no poder como classe dominante. Assim, através do Estado moderno centralizado, do capitalismo e da ideologia liberal-individualista, as populações se aglomeram em torno de um território, centralizam os meios de produção, e, principalmente, ensinam o processo de concentração da propriedade e da riqueza.

Conseqüentemente, uma aliança é formada: de um lado, os governantes, que buscam centralizar o poder político retirando-o da nobreza e da Igreja; e de outro, a burguesia em ascensão, que visa remover os obstáculos à expansão das relações de comércio.

Entretanto, essa aliança não é isenta de conflitos. A mesma burguesia – que contribui para manter o poder do soberano, impulsiona a separação do setor econômico das interferências políticas arbitrárias⁵⁴ – quando o absolutismo deixou de lhe ser interessante, conserva a linguagem da doutrina de soberania, mas amplia-a e passa a falar da soberania do Estado ou da Nação. É a troca de um soberano pessoal por um outro, impessoal. Com isso,

⁵³ WOLKMER, Antônio Carlos. op. cit., 1997. p. 38.

⁵⁴ Cf. HELD, David. op. cit., 1997. p. 89-90.

materializa-se a “íntima relação entre o sistema econômico capitalista, a nova classe social burguesa e os princípios diretivos da doutrina liberal.”⁵⁵ Conforme aponta HELD, “foi nesta conjuntura que as classes econômicas em ascensão se converteram nas forças progressistas dos séculos XVIII e XIX, que lutaram por uma esfera econômica independente e por um governo representativo.”⁵⁶

Assim, do século XVI para os dias atuais, o tema da soberania tem sofrido transformações significativas – especialmente no que tange ao seu conteúdo – para adaptar-se às novas circunstâncias históricas, impostas pelas mutações por que passam os Estados e pela dinâmica econômica mundial.

1.3 Dois Paradigmas Político-Econômicos: O Liberalismo Burguês e o Estado do Bem-Estar Social

Dentro da análise da formação e evolução do Estado moderno soberano, verifica-se o desenvolvimento de dois modelos ou paradigmas político-econômicos no contexto histórico mundial: (1) o Estado liberal-burguês e (2) o Estado do bem-estar social, também conhecido como *Welfare State*. “O primeiro emergiu com as revoluções burguesas dos séculos XVIII e XIX; o segundo começou a construir-se desde o final do século XIX até aproximadamente os anos 70. Anos desde os quais se considera esse último em crise.”⁵⁷

Sem a pretensão de esgotar o tema e sem apontar um novo direcionamento para a proposta deste capítulo, considera-se importante fazer referência para o fato de que cada um

⁵⁵ WOLKMER, Antônio Carlos. op. cit., 1997. p. 32.

⁵⁶ HELD, David. op. cit., 1997, p. 89-90. Tradução do seguinte texto em espanhol: “Fue en esta coyuntura en la que en general las clases económicas en ascenso se convirtieron en las fuerzas progresistas de los siglos dieciocho y diecinueve, que buscaron condensar la lucha por una esfera económica independiente y la lucha a favor de un gobierno representativo.”

⁵⁷ ROTH, André-Noël. O Direito em Crise: Fim do Estado Moderno? In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e Globalização Econômica: Implicações e Perspectivas**. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 16.

dos paradigmas político-econômicos forja um modelo diferente de sociedade, como será visto neste item do presente trabalho.

1.3.1 O Estado Liberal

O Estado liberal e o liberalismo surgem “como uma nova visão global do mundo, constituída pelos valores, crenças e interesses da classe social burguesa”⁵⁸ na luta pela sua hegemonia na esfera econômica, no momento em que a “ordem político-institucional da aristocracia vinha perdendo energia e eficácia, enquanto uma emergente burguesia mercantil cada vez mais exigia dispositivos formais capazes de estabelecer equilíbrios duradouros entre o poder do Estado e a liberdade dos cidadãos, entre o poder central e os poderes locais.”⁵⁹

Uma rebelião de idéias novas, coincidente com a Guerra da Independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa, questiona os princípios de poder e tradição vigentes no Estado absolutista. Já não cabe, exclusivamente ao governo, a competência de regular todos os aspectos da vida social e econômica. Floresce a idéia de que a intervenção estatal não é conveniente; em contrapartida, entende-se que a ordem econômica deve ser conduzida pelo interesse privado. É atribuição do governo abster-se de toda e qualquer intervenção capaz de deturpar a concorrência, para ensejar a liberdade do homem perante o Estado.

Dessa forma, originariamente destinado a conter o absolutismo dos primeiros tempos do Estado moderno e os “abusos do poder estatal, o liberalismo procurou instituir tanto uma limitação da autoridade quanto uma divisão da autoridade”⁶⁰. Classicamente, essa visão de autoridade está associada à divisão dos poderes em legislativo, executivo e judiciário, “para refrear o poder mediante um jogo de pesos e contrapesos. Dividiu-se a autoridade de maneira a manter limitado o poder.”⁶¹ Conforme aponta FARIA,

“o primado do equilíbrio dos poderes atribui a titularidade da iniciativa legislativa a parlamentos soberanos, restringe o campo de ação do Executivo aos limites

⁵⁸ WOLKMER, Antônio Carlos. op. cit., 1997. p. 33.

⁵⁹ FARIA, José Eduardo (Org.). op. cit., 1996. p. 6.

⁶⁰ MERQUIOR, José Guilherme. op. cit., p. 17.

⁶¹ Idem, Ibidem.

*estritos da lei e confere ao Judiciário a competência exclusiva para julgar e dirimir conflitos. Deste modo, embora o Estado detenha o poder total, não pode exercê-lo de forma absoluta.”*⁶²

Nesse contexto, graças à engenhosa separação funcional de poderes independentes e harmônicos entre si (sob um sistema de freios e controles do poder) garantem-se os elementos estruturais básicos do liberalismo: a regra da maioria, a soberania popular e o projeto jurídico-político do constitucionalismo. Consegue-se, assim, “enfrentar a crescente complexidade sócio-econômica do século XIX, propiciando segurança e legitimidade num período histórico em que as profundas mudanças deflagradas pelo desenvolvimento capitalista puseram abaixo as estruturas até então prevalecentes.”⁶³ Pelo constitucionalismo, garantem-se “as chamadas ‘liberdades públicas’, assegurando os ‘direitos fundamentais’ e assim moldando as feições institucionais da democracia representativa”⁶⁴, que pode ser vista, na sua matriz liberal-clássica, como uma “técnica que visa absorver, por meio de seus procedimentos eleitorais, legislativos, decisórios e adjudicantes, as diferentes demandas e os distintos anseios de sociedades pluralistas”.⁶⁵

Decorrente da conjugação dos elementos chaves do credo liberal (garantia dos direitos individuais, individualismo, constitucionalismo, divisão de poderes e democracia representativa), adveio a idéia de Estado liberal de Direito, impondo, aos liames jurídicos do Estado, a concreção do ideário liberal no que diz respeito ao princípio da legalidade (submissão da soberania estatal à lei).⁶⁶

⁶² FARIA, José Eduardo (Org.). op. cit., 1996. p. 5.

⁶³ Idem., p. 6.

⁶⁴ Idem, p. 5-6.

⁶⁵ Idem, p. 6.

⁶⁶ Segundo José Guilherme Merquior, a idéia de Estado de Direito pertence à época de Kant. Pode-se apontar como características: “um arranjo constitucional capaz de garantir segurança e que dota o sistema legal de regularidade; a sacralização dos direitos públicos subjetivos na lei positiva; uma despersonalização da lei, suplantando a velha identificação da lei com o governante, pelo reconhecimento do direito como uma norma que obrigava tanto o governante como o governado; participação do cidadão, por indireta que fosse, no processo legislativo. O *Rechtsstaat* assim concebido implicava dois princípios liberais básicos: direitos individuais e constitucionalismo no sentido do governo da lei.” O Estado, portanto, deveria ter um papel reduzido, apresentando-se como Estado Mínimo, assegurando, assim, a liberdade de atuação dos indivíduos. MERQUIOR, José Guilherme. op. cit., p. 133.

Em 1776, a partir da publicação da obra de SMITH, começam a mudar substantivamente as crenças nos princípios tradicionais de ordenamento da economia. Apegado à idéia iluminista de que o comércio é um caminho aberto para a melhora, estrutura bases para a compreensão do funcionamento das economias de mercado. Constrói os alicerces do liberalismo clássico, descrevendo os fundamentos dos sistemas de livre empreendimento, nos quais a propriedade dos meios de produção é privada e o mercado atua como centro de coordenação do processo econômico.

“Smith propôs que o interesse individual é a mola propulsora das economias de mercado. Ele observou que os agentes econômicos, individualmente considerados, embora motivados por seus interesses próprios, agem freqüentemente em benefício da sociedade como um todo. Ao decidirem por um investimento produtivo, ao escolherem uma atividade profissional, ao se definirem por uma ocupação, os agentes econômicos não têm a intenção de promover o bem público e, muitas vezes, nem mesmo sabem como ele possa ser promovido. Cada qual pretende apenas o próprio benefício, mas é guiado por uma espécie de mão invisível a percorrer caminhos que aparentemente nada têm a ver com seus propósitos individuais. Segundo a lógica definida por Smith, ao procurar seus próprios interesses, freqüentemente os agentes econômicos, tomados individualmente, realizam também o interesse da sociedade e o fazem mais eficazmente do que quando, realmente, se predispõem a realizá-lo.”⁶⁷

Assim, o destaque para o princípio individualista, segundo o qual o indivíduo, e não o governo, é o objeto principal do interesse social, elege o interesse próprio como o impulso que leva à satisfação das necessidades sociais. O individualismo é tido como um valor praticamente absoluto.

“A defesa extrema do indivíduo não se dá somente contra o Estado, mas também em relação a toda e qualquer organização institucional. A construção da ordem não é fruto da autoridade externa ou de imposição especial, pois a sociedade é a soma das vontades individuais, vontade coletiva soberanamente livre e autônoma. (...) O individualismo, enquanto aspecto nuclear da moderna ideologia liberal e enquanto expressão da moralidade social burguesa, prioriza o homem como centro autônomo de decisões econômicas, políticas e racionais.”⁶⁸

⁶⁷ SMITH, Adam apud ROSSET, José Paschoal. **Introdução à Economia**. 17.ed. São Paulo: Atlas, 1997. p. 311.

⁶⁸ GUTIÉRREZ, Gustavo apud WOLKMER, Antônio Carlos. op. cit., 1997. p. 34.

Em substituição aos regulamentos impostos pelo governo, consolida-se o conceito de *laissez-faire*⁶⁹, ou seja, uma concepção restritiva da atividade estatal, onde “o governo deveria restringir seus esforços, interferindo o menos possível na vida dos cidadãos, a não ser para assegurar os direitos naturais ligados à vida, à liberdade e à propriedade”⁷⁰. Conseqüentemente, o Estado não tem qualquer compromisso com a promoção da felicidade humana ou do bem-comum. Esses são garantidos automaticamente pelas forças do mercado.

E, finalmente, as novas idéias apóiam-se na crença de que o sistema econômico opera com base no interesse próprio de cada um dos agentes, e não necessariamente no controle por uma autoridade pública. É o que ROSSET define como a “racionalidade do homem econômico”, ou seja, presume-se que

*“os agentes econômicos, individualmente considerados, sempre se conduzem de forma racional. O objetivo de cada um é a maximização de seus próprios rendimentos e, na aplicação dos rendimentos, a maximização dos graus possíveis de satisfação. (...) prescindem da tutela do governo, à medida que sua própria racionalidade constitui a segurança maior de seu bem-estar. O estatismo e o regulamentarismo seriam assim substituídos vantajosamente pelo individualismo e a liberdade de ação econômica. A racionalidade de cada homem econômico levaria o sistema como um todo a também operar racionalmente.”*⁷¹

Estabelece-se, portanto, uma concorrência perfeita: a oferta cria sua própria procura; a economia, conduzida pelo livre mercado, passa a se auto-ajustar, uma vez que é capaz de governar-se a si própria.

“A racionalidade do homem econômico, as virtudes do individualismo e o automatismo das forças do mercado, tudo isto sob ajustamentos que a concorrência se encarregaria de fazer, substituiriam, segundo as novas correntes de pensamento, as ordens emanadas do governo. Cada qual seria compelido por seu próprio interesse, a propriedade dos meios de produção haveria de ser privada e a iniciativa de empreender seria liberada. Sob esta nova ordem, os empreendedores seriam atraídos pelos setores que apresentassem melhores perspectivas de ganho: estes não poderiam ser outros que não aqueles que se dedicassem à produção dos bens e serviços efetivamente desejados pela sociedade. De seu lado, as unidades familiares também se guiariam por seus próprios interesses, quer no emprego dos recursos de sua propriedade, quer em suas satisfações de consumo. E, como os

⁶⁹ Conforme aponta Rosset, “esta é uma expressão que implica a não-interferência do governo na vida econômica da sociedade. Atribuída a V. Gornay, a expressão, em sua versão original, pregava *laissez-faire, laissez-passar, le monde vá de lui même*. Em tradução livre, isto significa algo como: o mundo caminha por si próprio, independente de normas impostas por uma autoridade pública e há uma ordem natural capaz de orientar as atividades econômicas”. ROSSET, José Paschoal. op. cit., p. 304.

⁷⁰ STEINER, G. apud ROSSET, José Paschoal. op. cit., p. 304.

⁷¹ ROSSET, José Paschoal. op. cit., p. 312.

interesses conflitantes seriam solucionados pelas forças da concorrência, não haveria soluções em que a eficiência, a eficácia e a equidistribuição não estivessem, de alguma forma, satisfeitas. ⁷²

A burguesia – de classe dominada no Estado absolutista a dominante no Estado liberal – passa a elaborar princípios filosóficos que favoreçam a formação das instituições garantidoras de seu predomínio social, político e econômico. Inicialmente, com o intuito de derrubar o que restava de poder nas mãos da Realeza e da Igreja, implementa uma conscientização coletiva no combate ao absolutismo. Nesse intuito, alia-se ao povo e exalta os princípios da LIBERDADE, IGUALDADE E FRATERNIDADE. Mais tarde, quando o capitalismo passa à fase industrial – período em que consolida seu poder tanto político como econômico – a classe emergente começa a aplicar, na prática, somente os aspectos da teoria liberal que mais lhe interessam, negando a distribuição social da riqueza e excluindo o povo do acesso ao governo. ⁷³

Sem escrúpulos, usa sua aliança com o povo contra os monarcas absolutistas para obter o controle político, e quando o consegue, desinteressa-se completamente em manter, na prática, a universalidade dos atributos postulados à coletividade, sustentando-os apenas formalmente. Efetivamente, a burguesia traiu o povo. Alia-se a ele para proclamar sua revolução e derrubar o regime absolutista, que impedia seu enriquecimento por privilegiar apenas a nobreza e, quando assume o poder político e consolida a doutrina liberal, impõe seu domínio, ignorando a força popular que propiciou a sua vitória. ⁷⁴

Com o tempo, a liberdade pregada torna-se insuficiente na efetivação dos direitos pleiteados pelas classes despossuídas. Formula-se, então, uma mentalidade de “darwinismo social”, ou seja, o próprio meio se encarrega de selecionar os melhores e mais aptos, eliminando naturalmente aqueles que não conseguem adaptar-se às condições eminentemente predatórias da livre competição, estimulada pelo capitalismo liberal. Contudo, diferentemente do que acontece na natureza, no contexto social, os mais fracos não são necessariamente os piores, e as vítimas da evolução não são inteiramente eliminadas; eles permanecem como um

⁷² ROSSET, José Paschoal. op. cit., p. 304.

⁷³ Cf. WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologias, Estado e Direito**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989a. p. 115.

⁷⁴ Cf. BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 04-06.

peso morto para a sociedade que o Estado liberal não tem condições nem interesse em absorver.

Decorrentes das revoluções burguesas, os direitos individuais, civis e políticos são positivados nas constituições insurgentes. Entretanto, o que se constata é que as liberdades e direitos elevados aos textos das Cartas Magnas advieram como sustentáculo ideológico, a fim de proporcionar, à burguesia em ascensão, a legitimação no poder. Depreende-se que a moderna burguesia, brotada das ruínas da sociedade feudal, não abole os antagonismos de classe; antes forja novas classes e novas condições de opressão, além de substituir as formas de luta que existiam no passado. É sua tarefa afogar os fervores sagrados do êxtase religioso, do sentimentalismo pequeno-burguês nas águas geladas do cálculo egoísta. Faz da dignidade pessoal um simples valor de troca; substituindo as inúmeras liberdades, conquistadas com tanto esforço, pela única e implacável liberdade de comércio.⁷⁵

Nesse contexto, as imperfeições e os vícios do liberalismo fomentam propostas reformistas defensoras de alternativas socialmente mais justas. Em contraposição a este Estado liberal gerador de enormes desigualdades sociais, torna-se necessária uma readaptação no Estado moderno, a fim de inserir, em seu plano de ação, uma maior conciliação entre os interesses do capital e as demandas sociais. Assim, especialmente nas últimas décadas do século XIX, com o acúmulo de crises econômicas em vários países e a miséria abatendo-se sobre a classe trabalhadora, ocorre o nascimento das idéias socialistas e a reivindicação dos direitos sociais do proletariado.

Tal posicionamento afirma que as economias de mercado, caso continuem adotando a ideologia liberal-capitalista-individualista-burguesa, ocasionarão a sua própria destruição. As contradições do liberalismo deságuam fatalmente na implantação de economias planificadas, onde os meios de produção são coletivos, a liberdade de empreendimento é restrita, as centrais de planejamento definem os empreendimentos a que a nova sociedade se entrega; enfim, é a implantação de um controle da economia como um todo. O governo passa a ter, portanto, a “posição de agente econômico central”, responsabilizando-se por todo o

⁷⁵ Cf. MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. In: FERNANDES, Florestan (Org.). **Marx/Engels: História**. 2.ed. São Paulo: Ática, 1984. p. 366-367 e 314.

desenvolvimento econômico e social do país e eliminando as funções básicas do mercado e as desigualdades por ele criadas.⁷⁶

A estrutura do modelo de planejamento central ou modo de produção socialista é implantada, a partir de 1917, primeiramente na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), para depois se difundir, aos poucos, por vários países do mundo, como Alemanha Oriental, Polônia, Tcheco-Eslováquia, Hungria, Romênia, Bulgária, Iugoslávia, Albânia, Cuba e China.

Dessa forma, nos 30 anos subsequentes à Segunda Guerra Mundial, o mundo se divide em dois blocos, comandados por duas superpotências, definidos por critérios ideológicos: (1) União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (comandando o bloco de países socialistas ligados ao Pacto de Varsóvia) e (2) Estados Unidos da América (comandando o bloco de países capitalistas, as forças ocidentais, representadas pela OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte).

Para combater a crescente expansão do socialismo no mundo, os Estados capitalistas liberais se adaptam a novas contingências, para manter o sistema vigente, uma vez que a ideologia liberal mostrou deficiências ao ser adotada numa conotação extrema. Novos desafios exigem que o Estado moderno passe a desempenhar outras funções, tornando inevitável o aumento da esfera de ação do governo, que deixa de ser mero espectador passivo da desenvoltura do mercado para assumir funções adicionais. O liberalismo sofre, pois, uma transformação ética, corrigindo seus vícios e deficiências numa direção social-liberal, embora não socialista.

1.3.2 Estado do Bem-Estar Social

Conforme já observado, o período entre as duas Grandes Guerras - marcado pela depressão econômica, crise e renovação do capitalismo – fomenta novas ideologias e modos

⁷⁶ Cf. ROSSET, José Paschoal. op. cit., p. 324-329. Para uma melhor definição do modo de produção socialista e a planificação da economia, ver mesma obra, p. 323-345.

de produção em substituição aos extremismos liberais. A crença nas forças auto-ajustáveis da economia é seriamente abalada com a grande depressão dos anos 30. O desemprego em larga escala alastra-se de uma forma sem precedentes na História e as forças autônomas do mercado não se mostram suficientes para alavancar a recuperação do nível global de emprego e a superação da recessão.

“O laissez-faire não foi tão justo quanto se supunha. Prevaleceu a lei dos mais fortes: em muitas atividades, ela sufocou as forças da concorrência. O modo liberal-individualista de produção não conduziu à justiça distributiva tão amplamente quanto imaginaram seus primeiros ideólogos. Com isso, criavam-se as condições para a proposta de uma nova ordem econômica, supostamente mais eficaz e mais justa.”⁷⁷

Em resposta a tal quadro, a partir de 1930, o capitalismo inicia sua nova fase intervencionista, e o liberalismo evolui para uma forma estrutural de mercado menos extremista, onde se consolida o Estado do bem-estar social ou *Welfare State*, com a finalidade básica de promover o crescimento e assegurar proteção jurídica e material aos cidadãos economicamente desfavorecidos, através da intervenção direta do governo na vida econômica. Aparece como resultado de um pacto entre Estado, capital e trabalho, no qual os capitalistas renunciam, em curto prazo, parte de sua autonomia e lucros e os trabalhadores parte de suas reivindicações e apelo ao modo de produção socialista. Esta dupla renúncia é gerida pelo Estado que, através de tributação, obtém o necessário para compatibilizar crescimento econômico e políticas sociais, reduzindo, assim, as desigualdades sociais.

Através dessa forma de organização do Estado, implementam-se direitos estatais denominados de direitos sociais, uma vez que o capitalismo do século XVIII, favorece o desenvolvimento das liberdades e dos direitos civis individuais, enquanto que a industrialização capitalista do século XIX promove a expansão dos direitos políticos, da cidadania e do sufrágio universal.⁷⁸

⁷⁷ ROSSET, José Paschoal. op. cit., p. 305.

⁷⁸ Cf. MARSCHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução por Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 75.

O nascimento do Estado social visa inibir a revolta das massas operárias e afastar o fantasma ameaçador do socialismo. Configura-se como a forma encontrada, pelo capitalismo, para manter sua hegemonia no mundo e vencer as crises internas.

Entretanto, o Estado social, diferentemente do socialismo, não remove as bases político-institucionais do capitalismo. “A revolução keynesiana rompeu com os pressupostos da macroeconomia clássica, estabeleceu novas funções para o governo, mas não a ponto de colocá-lo como agente econômico central, eliminando por completo o setor privado da economia,”⁷⁹ mas favorece o aumento da participação das autoridades públicas na vida econômica, a fim de suprir necessidades que os mecanismos de mercado são incapazes de atender e de ajustar os interesses privados aos sociais.

O executivo é gradativamente obrigado a ampliar seu âmbito de atuação e interferência não só na política, como também na economia e na sociedade, exercendo um papel cada vez mais controlador, coordenador, indutor e planejador. De simples provedores de serviços essenciais como a educação, segurança, saúde e previdência, os governos passam a atuar como produtores diretos de bens e serviços. Segundo SOUZA SANTOS, o fato se deve:

“Em primeiro lugar, porque a regulamentação extensiva e intensiva das relações sociais se fez no marco do direito estatal formal; em segundo lugar, porque, decorrente desta regulamentação em permanente crescimento, o Estado expandiu enormemente o seu aparelho burocrático, ele próprio dominado por processos formais de decisão; em terceiro lugar, porque as teorias dominantes da representação política converteram os partidos e de algum modo também os sindicatos em organizações formais e exclusivas dos interesses sectoriais, recusando todas as alternativas informais de agregação de interesses, tal como a democracia directa ou de base ou os direitos não estatais. Esta formalização jurídico-política da vida social – bem representada na teoria da burocracia e da racionalidade jurídico-formal de Weber, no formalismo kelseniano e na legitimação pela redução processual da complexidade de Luhmann – teve o seu correspondente, no domínio estético, no cânone modernista, de que a arquitectura de Le Corbusier é um bom exemplar, nas epistemologias positivistas, na micro-ética individualista, na crescente colonização da sociedade civil pelo estado enquanto versão reformista do colectivismo e do estatismo.

*O formalismo reformista nunca deixou de ser contestado, quer pelo informalismo socialista revolucionário, sobretudo nos países periféricos, quer pelo informalismo fascista da política concebida como força numa relação dicotômica amigo/inimigo. Mas, apesar disso, a sua precedência manteve-se intacta até meados dos anos 60 nos países capitalistas centrais.”*⁸⁰

⁷⁹ ROSSET, José Paschoal. op. cit., p. 790-791.

⁸⁰ SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna: Para um Novo Senso Comum Sobre o Poder e o Direito. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Lisboa, n. 30, jun. 1990. p. 15.

O formulador da matriz central deste paradigma político-econômico é JOHN MAYNARD KEYNES, economista reformulador da economia política, que se apresenta como principal referência do liberalismo reconstruído. Em 1936, publica a famosa *Teoria Geral*, apontando como ponto crucial a rejeição da idéia de que a economia realiza autonomamente as condições do equilíbrio e do pleno emprego. Assim,

*“(...) se as empresas privadas não investem pelo receio da queda de preços, a solução deveria advir do Estado, que absorveria toda a mão-de-obra potencial liberada, proporcionando ocupação aos desempregados e restituindo-lhes a capacidade de consumo. Uma vez restabelecido o pleno emprego, deveria o Estado retirar-se do mercado do trabalho, sob pena de passar a exercer ação nociva e inflacionária.”*⁸¹

MERQUIOR, em comentário ao livro de KEYNES, *Essays in Persuasion*, de 1931, afirma que

*“o problema político da humanidade consiste em combinar três coisas: eficiência econômica, justiça social e liberdade individual. (...) deu ao liberalismo ortodoxo o golpe de morte em seu livro *The End of Laissez-faire*, de 1926. (...) Em meados da década de 1920, Keynes compreendeu que o poder leninista estava historicamente decidido a destruir o capitalismo (...) e que o fascismo sacrificava a democracia para salvar o capitalismo. Restava uma terceira opção, que era salvar a democracia renovando o capitalismo. Esta veio a ser conhecida e praticada como ‘keynesianismo’. (...) Desafiando a equalização convencional de poupança com investimento, mostrou que a poupança, além de ser com frequência menos importante para o investimento do que o crédito, podia exceder a necessidade de investimento. (...) Assim, deixada a si mesma, a taxa de poupança não significaria alto investimento, acarretando a redução do desemprego. (...) a prescrição de Keynes residia em que o Estado controlasse os gastos e a demanda, em vez de controlar a propriedade e a oferta.”*⁸²

Seguindo o mesmo entendimento, ROTH, ao analisar as condições para implementação do Estado da providência ou Estado do bem-estar social, considera como missão do Estado social: “favorecer, no quadro nacional, o crescimento econômico do país e a proteção social dos indivíduos. Ele se converteu em um instrumento de transformação e de regulação sociais.”⁸³ Compete-lhe, pois, redistribuir a renda e remover situações de pobreza absoluta, através do desenvolvimento de políticas sociais que, pelos mecanismos do livre

⁸¹ GALVÃO, Paulo Braga. *Os Direitos Sociais nas Constituições*. São Paulo: LTr, 1981. p. 40.

⁸² MERQUIOR, José Guilherme. op. cit., p. 174-176.

⁸³ ROTH, André-Noël. O Direito em Crise: Fim do Estado Moderno? In: FARIA, José Eduardo (Org.). op. cit., 1996. p. 17.

mercado, não seriam produzidas. Assim, para atender às necessidades dos setores excluídos dos mecanismos econômicos, remove ou atenua problemas decorrentes de externalidades. Como “vetor do progresso, era capacitado para responder às demandas dos cidadãos e dos grupos”⁸⁴. Enfim, passa a promover a concorrência, fiscalizando e corrigindo desvios contrários aos interesses sociais; mobiliza instrumentos de política econômica, estabilizando a economia, principalmente em situações recessivas. A doutrina de KEYNES, portanto, facilita a legitimação da intervenção estatal em todos os setores da vida econômica e social.⁸⁵

BONAVIDES identifica o momento em que o Estado pode receber o qualificativo de social: quando, coagido pela pressão popular, confere os

*“direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede o crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área da iniciativa individual.”*⁸⁶

A passagem do Estado liberal ao Estado social, assim como toda a mudança de paradigma, se dá de forma lenta e gradual, marcada pela luta de classes e pela força da burguesia em fazer valer seus interesses. Somente no final do século XIX e início do século XX, o Estado social passa a sancionar os direitos sociais em sua forma moderna. Outrossim, esses direitos não deixam de ser frágeis – uma fragilidade que pode ser comprovada, à luz dos esforços iniciados nos finais dos anos 70, para reduzir o Estado e restringir radicalmente o alcance de sua ação, tema que será objeto de estudo no Capítulo 2 deste trabalho.

Dessa forma, numa expectativa de longo prazo, a História não se desenvolve, na economia, como KEYNES havia previsto. Instabilidades decorrem principalmente da

⁸⁴ ROTH, André-Noël. O Direito em Crise: Fim do Estado Moderno? In: FARIA, José Eduardo (Org.). op. cit., 1996. p. 17.

⁸⁵ Idem, Ibidem.

⁸⁶ BONAVIDES, Paulo. op. cit., 1980. p. 208.

inconstância no suprimento de dinheiro – papel eminentemente governamental. Como observa SOUZA SANTOS,

“(...) a partir de finais dos anos sessenta, acumulam-se os sinais de crise do formalismo reformista, uma crise que com os anos se tem vindo a aprofundar, e de tal maneira que podemos caracterizar o tempo presente como de um novo movimento de pêndulo, desta vez no sentido do informalismo, um movimento que parece ser também o do estatismo para o civilismo, do coletivismo para o individualismo, do publicismo para o privatismo, da estética modernista para a estética pós-modernista, da totalidade estruturalista para a desconstrução pós-estruturalista.”⁸⁷

A presente fase do capitalismo se define como capitalismo desorganizado e se caracteriza pela “crise do Estado-Providência (...) e pela crise das formas de representação política que asseguram sua reprodução, ou seja, a democracia representativa, os partidos e os sindicatos.”⁸⁸

Conforme aponta FARIA, os dois choques do petróleo, ocorridos respectivamente em 1973 e 1979, mudam o custo relativo da energia e, juntamente com o aumento das taxas de inflação decorrentes dos compromissos assumidos pelo Estado keynesiano, deflagram

“uma nova crise estrutural do sistema financeiro, desorganizando o modelo econômico de inspiração social-democrata forjado no pós-guerra, provocando uma enorme recessão nos países desenvolvidos, obrigando as grandes empresas a reagirem defensivamente à estagnação das atividades produtivas, instabilizando o comércio internacional e gerando uma revolução tecnológica com o objetivo de reduzir o impacto do custo da energia e do trabalho no preço final dos bens e serviços, põem em cheque tanto as engrenagens decisórias quanto o sistema político-jurídico do Estado Providência.”⁸⁹

Tal sistema de benesses encontra sua própria contradição: o modelo é decadente, o trabalhador tem alto custo, as empresas não contratam e, sempre que podem, demitem. Na luta entre valores individuais e sociais, prevalecem os individuais. O socialismo entrou em

⁸⁷ SANTOS, Boaventura de Souza. op. cit., 1990. p. 15-16.

⁸⁸ Cf. SANTOS, Boaventura de Souza. op. cit., p. 16.

⁸⁹ FARIA, José Eduardo. Globalização Econômica e Reforma Constitucional. **Revista dos Tribunais**. v. 736, fev. 1997. p. 13.

bancarrota⁹⁰ e, com ele, o Estado de bem-estar social. Mesmo em países como a Suécia, onde teve maior aceitação, encontra-se em retirada.⁹¹

No Brasil, o Estado social não chega a configurar-se como sistema, tal como ocorreu na Europa; apenas um arremedo, de caráter eminentemente populista, caracteriza o governo de Getúlio Dornelles Vargas, onde se realiza limitadamente, quando visa romper com a dependência e intensificar a industrialização interna. Mas frustra-se, tanto por equívocos internos, como por pressões externas. No século XX,

“parece não haver qualquer possibilidade de desenvolvimento econômico-social, político e cultural autônomo, nacional, independente, soberano. A reprodução ampliada do capital, compreendendo a concentração e centralização, o desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção em escala mundial, tudo isso reduz drasticamente, ou mesmo elimina, qualquer possibilidade de projetos nacionais.”⁹²

O descompasso ainda é mais flagrante quando o Estado em questão é emergente, como o Brasil, e dependente do capital estrangeiro e das políticas externas.

⁹⁰ Octávio Ianni considera, como principal motivo da queda do socialismo, a prematuridade das revoluções socialistas ocorridas na Europa, uma vez que ocorreram em partes relativamente subdesenvolvidas do sistema capitalista global, em países nos quais as revoluções burguesas ainda estavam em curso, em países onde inexistiam as conquistas democráticas e predominavam segmentos agrários com características pré-capitalistas ou propriamente feudais. Pela inexistência de condições favoráveis, nunca foram capazes de competir em condições de igualdade com as partes mais fortes e desenvolvidas do sistema, que sempre bloquearam e hostilizaram as nações socialistas, numa guerra ideológica. Cf. IANNI, Octavio. op. cit., 1996. p. 16-20.

⁹¹ Lester Thurow avalia que a queda do Estado de Bem Estar social se deu pelos seguintes fatores: 1- com as novas descobertas no campo da área da saúde aumentou-se a expectativa de vida da população mundial. Quando Bismarck fixou a idade de aposentadoria aos 65 anos na Alemanha, o alemão médio vivia menos de 45 anos. Hoje isso seria equivalente a dizer que há uma pensão do governo para todos aqueles cuja idade fosse superior a 95 anos. Ninguém pode, portanto, financiar um sistema em que a expectativa de vida aumenta e a idade de aposentadoria diminui. Aumentou-se o número de segurados e diminuiu-se o número de contribuintes. 2- com encargos sociais elevados, o empresário desloca suas operações a alguma parte do mundo onde cargas sociais não existem, ou são menores. Ao fazer isso, reduz custos e aumenta os benefícios. O empregado faz o mesmo: busca usufruir todas prestações do bem estar social que estão disponíveis (seguro-desemprego, subsídios por invalidez) e se desloca para a economia informal onde não se paga impostos nem cargas sociais, proporcionando ganhos maiores. Assim, empregador e trabalhador deixam de pagar os impostos que são necessários para financiar o Estado do Bem Estar Social, inviabilizando-o a longo prazo. Cf. THUROW, Lester C. *El Futuro del Capitalismo*. Tradução de Narcís Puig Mascaray. Barcelona: Editorial Ariel, 1996. p. 93-117.

⁹² IANNI, Octavio. op. cit., 1996. p. 46-47.

Assim, a partir dos anos 60/70, engendra-se uma nova etapa do capitalismo, com a redefinição do Estado-Nação – paulatinamente enfraquecido, em decorrência da generalizada ingovernabilidade de suas políticas, crise fiscal e pelo desajustamento entre as estruturas sócio-econômicas e as instituições jurídico-políticas vigentes. Ocorre a insurreição de novas formas de poder econômico e político que se sobrepõem à sociedade nacional e ao Estado-Nação.⁹³

1.4 A Nova Fase do Capitalismo e sua Ideologia Dominante: O Neoliberalismo

O término da Guerra Fria e da bipolarização existente entre as duas superpotências dominantes no campo estratégico-militar e conseqüente queda do socialismo, soma-se à desorganização e desarticulação do Estado do bem-estar social. Desmancham-se, assim, em nível simbólico, as utopias das lutas sociais da modernidade e consolida-se uma nova ordem geopolítica no final do século XX. Logo, em poucas décadas, o capitalismo torna-se o modo de produção global, presente em todas as nações e nacionalidades, independentemente de seus regimes políticos e de suas tradições culturais. A globalização expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo, agora sob o ideário neoliberal. Livre de seu inimigo externo, inicia um combate consigo mesmo, com suas tensões e contradições.

O neoliberalismo⁹⁴ surge como superestrutura ideológica e política do modo de produção capitalista, em substituição às políticas de bem-estar social. Irreversível, recupera os postulados liberais clássicos e suprime os entraves políticos e jurídicos, para que prevaleça a lógica de mercado sobre a capacidade planejadora e reguladora do Estado. A identidade entre

⁹³ Cf. IANNI, Octavio. op. cit., 1996. p. 40.

⁹⁴ Fundamental, para a análise sobre os ideólogos do neoliberalismo, como Friedrisch Hayek e Milton Friedman a leitura do seguinte texto. LEMA, Sérgio Roberto. A Globalização Neoliberal e a Democracia. In: ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de, RAMOS, Alexandre (Orgs.). **Globalização, Neoliberalismo e o Mundo do Trabalho**. Curitiba: EDIBEJ, 1998. p. 153-164.

globalização e neoliberalismo é a tese sem opositores reproduzida mundialmente.⁹⁵ Conforme aponta IANNI, forja-se

*“na luta contra o estatismo, o planejamento, o protecionismo, o socialismo, em defesa da economia de mercado, da liberdade econômica concebida como fundamento da liberdade política, condição de prosperidade coletiva e individual. (...) Implica a suposição de que a economia internacional, ou melhor, o capitalismo global, é auto-regulável, tende naturalmente a reequilibrar-se, vencer crises, distribuindo benefícios progressivamente a todos, em todos os cantos do mundo.”*⁹⁶

Retorna o pensamento liberal clássico do século XIX, juntamente com as metáforas da “mão invisível”, “mercados livres”, “*laissez faire*”, agora sob uma visão neoliberal.⁹⁷ Com

⁹⁵ “Em novembro de 1989, em Washington, EEUU, reuniram-se funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados: FMI, Banco Mundial e BID, especializados em assuntos latino-americanos. (...) com o objetivo de avaliar as reformas econômicas que vinham sendo empreendidas, (...) produziram um conjunto de conclusões, afirmando a excelência e a importância da adoção da proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha ‘recomendando’ como *condição indispensável* para conceder cooperação financeira externa. (...) O conjunto dessas conclusões, mais tarde chamado *Consenso de Washington*, não importou novas regras, mas registrou a conveniência de se prosseguir no caminho adotado, rumo à ‘modernidade’, passando a ser aplicado em outros países, independentemente de suas realidades concretas. (...) em oposição às idéias ‘retrogradadas’ de estatismo e de protecionismo. Marcado por uma visão *economicista*, o *Consenso* não reconhece na democracia pré-requisito para a modernização, visualizando-a como complemento da economia de mercado. As questões sociais – saúde, educação, distribuição de renda, habitação - não fazem parte de suas preocupações pela crença de que as mudanças sociais e políticas serão produzidas *naturalmente* a partir da liberação econômica e como decorrência do livre jogo das forças do mercado. Suas propostas, produzidas para dez áreas definidas como prioritárias (1.disciplina fiscal; 2.priorização dos gastos públicos; 3.reforma tributária; 4.liberalização financeira; 5.regime cambial; 6.liberalização comercial; 7.investimento direto estrangeiro; 8.privatizações; 9.desregulação; e 10.propriedade intelectual), são regidas pelo princípio da soberania absoluta do mercado auto-regulável. (...) Para a conquista desse mercado, o *Consenso* trabalha com as seguintes metas: a) redução drástica do Estado; b) corrosão do conceito de Nação; c) máximo de abertura às importações; e d) entrada de capital de risco. (...) Com a era Collor e, posteriormente, com o governo FHC, instala-se em nosso País um processo de consolidação desse modelo.” BIAVASCHI, Magda Barros. As Reformas do Estado em Tramitação: Breves Considerações. In: ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de, BARROS, Alexandre (Orgs.). op. cit., p. 236-237.

⁹⁶ IANNI, Octávio. op. cit., 1996. p. 139-140.

⁹⁷ Octávio Ianni complementa dizendo que o “neoliberalismo não é apenas uma réplica do liberalismo clássico, ainda que contenha o núcleo do seu ideário. Ocorre que o liberalismo clássico estava enraizado na sociedade nacional, no capitalismo competitivo, no mercado nacional. Era um dos principais itens da revolução burguesa. Continha elementos progressistas, devido às lutas que a burguesia nascente realizava contra setores sociais passados, impermeáveis à dissolução dos regionalismos, ou simplesmente feudais. Esse é o liberalismo que formula, codifica e institucionaliza os princípios da liberdade, igualdade e propriedade, articulados no contrato. (...) O neoliberalismo enraíza-se diretamente no mercado mundial, no fluxo do capital, tecnologia, força de trabalho, mercadoria, lucro, mais-valia. Lança-se diretamente num mundo sem fronteiras, alfândegas, barreiras. Reafirma os princípios da liberdade, igualdade, propriedade e contrato, agora sob a égide das multinacionais, corporações, conglomerados, organizações pouco localizáveis, no sentido de que estão em muitos lugares e às vezes operam à margem de instituições, códigos, estatutos ou constituições nacionais.” Idem, Ibidem. E complementa: “Enquanto o liberalismo baseava-se no princípio da soberania nacional, ou ao menos tomava-o como parâmetro, o neoliberalismo passa por cima dele, deslocando as possibilidades de soberania para as organizações, corporações e outras entidades de âmbito global.” IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997a. p. 79.

isso, se desenvolve um novo contexto global gerador de inúmeras transformações políticas e econômicas no que tange às relações entre países.

“As tensões subjacentes à nova ordem, os fatores de equilíbrio e de legitimação das potências envolvidas são agora de outra ordem: vão da conciliação da competitividade das empresas com a geração e estabilidade de empregos à tutela do meio ambiente, passando pelo inconformismo quanto às desigualdades internacionais de desenvolvimento. E deságuam no objetivo-síntese de compatibilizar a eficiência econômica com a justiça social e as liberdades políticas.”⁹⁸

O capitalismo passa a vestir uma nova roupagem, ou seja, a promoção do processo de globalização do mercado, com as seguintes reformas estruturais de faceta neoliberal: (1) nova divisão transnacional do trabalho e da produção, (2) desregulamentação dos mercados, (3) abertura comercial e financeira, (4) flexibilização das relações trabalhistas, (5) busca da qualidade total, (6) desestatização da economia, (7) redução dos encargos sociais por parte do poder público e das empresas privadas, (8) privatização do setor público e (9) redução do papel do Estado na economia. Através da liberalização comercial, as empresas são expostas à demanda dos consumidores, ao objetivo de lucro e à concorrência, deixando que os preços relativos se ajustem à lei da oferta e procura.

O mercado – coordenador das ações dos agentes econômicos – funda-se na propriedade privada dos meios de produção e na livre iniciativa para empreender e vencer seus competidores. À medida que se defronta com um mundo cada vez mais sem fronteiras, onde o ideal econômico e a lógica do mercado penetram em todos os poros da sociedade, defende-se a exigência de uma menor atuação ou intervenção dos Estados, para que prevaleçam as leis do mercado na regulação da economia.

ARRUDA JÚNIOR define, com propriedade, a estratégia neoliberal:

“Privatização; desregulamentação; flexibilidade; dívida externa acentuada nos países periféricos; ajuste sem protencionismo; adjudicação de recursos junto à sociedade e ao Poder; transnacionalização intensa da economia, da política e da cultura. No nível jurídico, as políticas neoliberais implicam confiscos trabalhistas;

⁹⁸ ROSSET, José Paschoal. op. cit., p. 362.

eliminação da estabilidade dos funcionários públicos; ajuste fiscal para 'equilíbrio' da receita/despesas do governo, entre outros; concepção neopositivista no plano da teoria do Direito, redefinida no horizonte irracionalista das perspectivas pós-modernas, numa curiosa união a ser 'resolvida teoricamente'(...)"⁹⁹

Seguindo o mesmo entendimento, SILVA DA SILVA analisa o projeto neoliberal nos seguintes termos:

"Esse projeto, que tenta a hegemonia mundial, já derrotou o Estado-providência europeu, o comunismo soviético e se implanta agora na América Latina. Busca a plena inversão de todas as relações sociais vigentes. Sustenta que diante do fenômeno da globalização dos mercados nacionais a escolha é simples: há somente uma via para o desenvolvimento socioeconômico interno e a inserção dos países na competição moderna dos blocos regionais: o neoliberalismo, o qual deve ser seguido incontestavelmente. Os proponentes dessa ideologia argumentam como se tivessem uma visão do juízo final. Segundo eles, chegamos ao 'fim da história', ao último estágio da evolução da organização das sociedades humanas, marcado no plano político pela democracia liberal burguesa, traduzida por um 'Estado mínimo' e eficiente, no plano econômico, pelo capitalismo oligopolista e no plano cultural, pelos valores ocidentais."¹⁰⁰

As políticas neoliberais, aplicadas no atual processo de globalização, defendem a transferência, para a esfera privada, das obrigações sociais do poder público. São questionadas as obrigações sociais; as políticas sociais, o sindicalismo, os movimentos sociais e as empresas públicas são considerados como um estorvo à performance do mercado. Assim, aumenta consideravelmente a distância entre pobres e ricos, reforçando a exclusão social e o desemprego. A essência do contrato social é atingida, pois, na atual fase do capitalismo, basicamente não há necessidade de um governo ou de qualquer outra forma de atividade comunitária. Tudo é resolvido no mercado. O público converte-se em inimigo do privado. A individualidade torna-se o principal produto da comunidade, substituindo parcialmente valores favoráveis à vida em sociedade e ao bem-comum.¹⁰¹

"A bandeira erguida pelo neoliberalismo é a da desregulamentação das barreiras ao capital, mercados livres e desuniversalização de proteções jurídicas para fazer cessar o 'parasitismo' de certas classes, particularizando os benefícios sociais e a desestatização como melhor forma de dinamizar o capitalismo em crise e como medidas para abrir as economias nacionais e proporcionar melhor bem-estar a seus

⁹⁹ ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de. Neoliberalismo: Inimigo Número Um da Democracia. **Direito em Revista**. Porto Alegre: AMATRA, n. 5, abr./ago. 1995. p. 36.

¹⁰⁰ SILVA, César Augusto Silva da. Reformas Econômicas da América Latina no Contexto da Globalização. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. op. cit., p. 206.

¹⁰¹ Cf. THUROW, Lester C. op. cit., p. 273-277.

povos, com a constituição de um 'Estado mínimo', eficiente em suas atividades clássicas e no controle do dinheiro. (...) As reformas sociais, tal qual as políticas, seriam vistas como decorrência natural da liberalização econômica. Ou seja, deverão emergir exclusivamente do livre jogo das forças da oferta e da procura num mercado inteiramente auto-regulável."¹⁰²

Os anos 70 e 80 são décadas inflacionárias. Os países industriais concluem que as alternativas para controlar a inflação são utilizar taxas de juros mais altas e políticas fiscais mais rigorosas (mais impostos e redução de gastos com políticas sociais) para frear o crescimento, aumentar o desemprego e obrigar a baixar os salários a fim de manter os preços sob controle. Essa estratégia funciona até hoje e domina as políticas ditadas pelos organismos internacionais.

Para justificar essa opção, os neoliberais alegam que a "recessão representa uma curva cíclica e temporária, e que o mecanismo de livre mercado assegurará a recuperação econômica. A pobreza, a fome, as guerras civis são negligenciadas como algo próprio dessas sociedades em transição, um estágio evolutivo doloroso rumo à democracia e ao livre mercado."¹⁰³ O problema é que essa estratégia vigora há tempo demais: todas as razões que originaram a batalha contra a inflação desapareceram, mas os combatentes, acostumados a lutar, não reconheceram ainda que está na hora de encerrar a batalha. Assim, para prevenir a inflação, os governos impõem freios a suas economias, e o momento para pisar no acelerador parece nunca chegar.¹⁰⁴

Conforme aponta THUROW, com relação à existência das recessões e dos ciclos econômicos no capitalismo,

"os ciclos econômicos são tão intrínsecos ao capitalismo como os terremotos são para a geologia da Terra. (...) As recessões capitalistas ocorrem por uma série de razões. Algumas vezes, por razões fortes e outras por razões triviais, a demanda começa a aumentar ou cair rapidamente em algum setor da economia. O crescimento negativo de 1946 e 1954 resultou dos cortes nas compras de material militar que mantiveram a Segunda guerra mundial e a guerra da Coreia. A recessão de 1958 seguiu à onda de insustentável 'boom' nas vendas de automóveis, produto que não poderia ser adquirido nos anos trinta ou que não lhes foi permitido comprar durante as guerras. Mas, uma vez satisfeita aquela demanda, as vendas caíram drasticamente em 1958. As recessões dos anos 70 estiveram relacionadas

¹⁰² SILVA, César Augusto Silva da. Reformas Econômicas da América Latina no Contexto da Globalização. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. op. cit., p. 219 e 237.

¹⁰³ VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997. p. 89.

¹⁰⁴ Cf. THUROW, Lester C. op. cit., p. 167 e 220.

com a queda dos preços do petróleo e dos produtos alimentícios. A recessão de 1982 foi deliberadamente tramada pelo governo (...) para controlar a inflação. Se fôssemos verificar as causas da recessão de 1990-1991, nossa análise seria centrada na queda dos preços do mercado imobiliário e conseqüente redução da riqueza (e portanto do poder aquisitivo) causada por aquela queda.”¹⁰⁵

Historicamente, o combate às ameaças bélicas do exterior e às ideologias alternativas permite a sobrevivência do capitalismo. Atualmente, desaparecem os inimigos e as verdades por ele pregadas – crescimento, pleno emprego, estabilidade financeira, igualdade de condições e liberdade no mercado, permitindo que ele fixe suas alternativas. O capitalismo vence a guerra ideológica. Mas, “ao dissolver-se o inimigo, muitos descobrem que ele era um emblema das tensões e contradições que cada sociedade burguesa fabrica o tempo todo. Muitos descobrem que esse era também um modo de exorcizar dilemas inerentes a cada sociedade. De repente descobre-se que os dilemas satanizados *no outro* estão em casa.”¹⁰⁶

Dessa forma, é provável que o ideário neoliberal se mantenha na ofensiva, não pela coerência de seus argumentos, mas sim devido à ausência de alternativas concretas por parte de seus opositores.

¹⁰⁵ THUROW, Lester C. op. cit., p. 215. Tradução do seguinte texto em espanhol: “Los ciclos económicos son tan intrínsecos al capitalismo como los terremotos lo son a la geología de la Tierra. Las recesiones capitalistas ocurren por una serie de razones. Algunas veces debido a unas razones de peso y otras veces por razones triviales, la demanda comienza a aumentar o a caer rápidamente en algún sector de la economía. El crecimiento negativo de 1946 y 1954 fue causado por los recortes en las compras de material militar que siguieron a la Segunda guerra mundial y la guerra de Corea. La recesión de 1958 siguió a la ola de un insostenible *boom* en las ventas de automóviles donde la gente en los años precedentes compraba los automóviles que no había podido comprar en los años treinta o que no les fue permitido comprar durante las dos guerras. Pero una vez aquella frustrada demanda hubo sido satisfecha, las ventas cayeron drásticamente en 1958. Las recesiones de los años setenta, todas ellas estuvieron relacionadas con las varias caídas de los precios del petróleo y de los productos alimentarios. La recesión de 1982 fue deliberadamente urdida por el gobierno (...) para controlar la inflación. Si fuéramos separando las causas de la recesión de 1990-1991, nuestro análisis se centraría en el anterior desplome de los precios del mercado inmobiliario y la resultante reducción en riqueza (y por tanto el poder adquisitivo) causada por aquel desplome.”

¹⁰⁶ IANNI, Octavio. op. cit, 1996. p. 32.

1.4.1 Reflexos da Globalização e do Neoliberalismo sobre as Instituições Político-Sociais

A globalização, como já foi visto, é um processo em marcha, que vem ocorrendo desde as últimas décadas do século XX. Um período definido por THUROW como de “mercado equilíbrio”, onde as incertezas prevalecem e não se sabe quem sairá vencedor: o homem ou os dinossauros.¹⁰⁷ Institucionaliza-se a dúvida: de que forma o capitalismo irá acomodar-se às novas circunstâncias, já que não existem ameaças exteriores procedentes do comunismo ou socialismo. Esse contexto afeta diretamente as instituições consolidadas, ao longo dos anos, pelo Estado moderno.

Novos processos produtivos tomam forma, tendo como base novas tecnologias e nova gestão de produção: é a substituição do antigo método fordista-taylorista pelo método toyotista. Abre-se um processo de acumulação e internacionalização de capitais, que passa a não ter fronteiras e a fugir de toda e qualquer regulação de caráter nacional. As empresas desterritorializam-se, vindo a se fixar dentro do globo terrestre nos locais mais convenientes para fomentar o aumento de seus lucros. Prega-se a privatização, a economia desregulada, a legislação trabalhista flexibilizada e a abertura gradativa dos mercados. O consumismo generaliza-se e intensifica-se.¹⁰⁸

Gradativamente, os Estados nacionais perdem grande parte da sua soberania e capacidade de decisão, uma vez que não conseguem atingir a esfera internacional; são o capital, as empresas transnacionais e corporações multilaterais que assumem o controle do

¹⁰⁷ Analogia utilizada pelo autor Lester Thurow, comparando o ciclo econômico mundial com princípios de biologia evolutiva. Normalmente, utiliza-se a regra da sobrevivência do mais apto. No entanto, pode, ocasionalmente, ocorrer o que os biólogos chamam de “mercado equilíbrio”, onde “inesperadamente o meio muda e aquelas espécies que eram dominantes se extinguem rapidamente para serem substituídas por outras espécies. A evolução dá um salto quântico. A seleção natural, que normalmente atua na periferia, repentinamente altera o núcleo do sistema.” Foi o que ocorreu com os dinossauros, que dominaram a Terra durante trinta milhões de anos, mas que, subitamente, desapareceram, dando lugar ao predomínio dos mamíferos, na Terra, que se adaptaram melhor às novas condições do ambiente. Na história do homem, tais períodos ocorreram, por exemplo, na substituição do feudalismo pelo capitalismo e, atualmente, no processo de globalização. Nos períodos em que tudo está em movimento, o desequilíbrio se converte em norma e predomina a incerteza. Ao final, surgirá um novo contexto que exigirá novas estratégias. As características necessárias para vencer no novo período são muito diferentes daquelas anteriores. Alguns concorrentes de hoje aprenderão a triunfar nesse novo desafio, e serão considerados o equivalente econômico dos mamíferos. Cf. THUROW, Lester C. op. cit., p. 15-22.

¹⁰⁸ Cf. IANNI, Octávio. *A Era do Globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997b. p. 7-35.

mercado mundial. No atual período de “mercado equilíbrio”, após séculos de formação do Estado-Nação e das instituições modernas, observa-se um conjunto de forças que impulsionam o mundo em outra direção: a globalização. Um período de mudanças e incertezas. Tais forças passam a assumir o controle do sistema, incorporando a espécie dominante na esfera econômica e política global – o equivalente econômico aos mamíferos de trinta milhões de anos atrás.

A economia global cria, pois, uma desconexão entre as instituições políticas nacionais e suas formas de controlar as ingerências e forças econômicas internas e externas, abalando os quadros sociais e mentais de referência e transformando significados de noções seculares, numa “ruptura epistemológica”.¹⁰⁹

O paradigma clássico das ciências políticas e sociais, constituído com base no Estado-Nação, entra em crise, devido ao surgimento do novo paradigma da globalização neoliberal. O Estado, na forma é concebido na modernidade, não está conseguindo atender a demanda e, conseqüentemente, está perdendo a sua legitimidade. Em lugar de um mundo onde as atuações nacionais guiam as forças econômicas, abre-se espaço para uma economia global, que dá origem a um mundo onde as forças econômicas supranacionais ditam as políticas econômicas nacionais. Em decorrência disso, tomam corpo argumentos de que o Estado não é mais necessário e de que a era da regulação dos negócios pelo governo nacional terminou.

*“A maior parte dos conceitos, categorias e leis formulados pelas ciências sociais basearam-se nas relações, processos e estruturas de dominação e apropriação, integração e antagonismo, soberania e hegemonia peculiares à sociedade nacional. (...) O paradigma clássico das ciências sociais está sedimentado e arraigado no pensamento e imaginário dos cientistas sociais. Está codificado em tratados e manuais, nas universidades e instituições de pesquisa, em revistas especializadas e coleções de livros, ensaios e monografias, escolas de pensamento e controvérsias metodológicas.”*¹¹⁰

O conceito de soberania nacional, definido no limiar da consolidação do Estado moderno, com o fim do monopólio da representação internacional da nação, passa a ser relativizado. Atualmente, novos atores ou centros de poder são reconhecidos no cenário

¹⁰⁹ IANNI, Octávio. op. cit., 1997b. p. 235.

¹¹⁰ Idem, p. 90.

mundial, com capacidade de influência maior que a maioria dos Estados-Nação. Agem de forma supranacional, operando de cima para baixo, através do implemento de políticas neoliberais.¹¹¹ Essês centros dispõem

“de objetivos e meios, recursos e interpretações, para decidir e atuar, induzir e impor, por sobre e além dos governos e fronteiras. Dispõem de tal poder que atuam sobre as coisas, as gentes e as idéias, em âmbito nacional, continental e global, segundo diagnósticos e prognósticos dos quais os governos nacionais às vezes possuem apenas vagas idéias, e amplos setores da população nada sabem. (...) estão articuladas segundo os princípios da economia de mercado, da apropriação privada, da reprodução ampliada do capital e da acumulação capitalista em escala global.”¹¹²

Tais transformações epistemológicas originam discussões sobre dois enfoques: a humanidade está caminhando para uma fase de Pós-modernidade ou Transmodernidade, onde as instituições da modernidade estão sendo substituídas por uma nova e diferente ordem social¹¹³, ou apenas está diante de uma fase de radicalização da modernidade. Este é o entendimento de GIDDENS, que assim se expressa:

“referir-se a estas, no entanto, como pós-modernidade, é um equívoco que impede uma compreensão mais precisa de sua natureza e implicações. As disjunções que tomaram lugar devem, ao contrário, ser vistas como resultantes da auto-elucidação do pensamento moderno, conforme os remanescentes da tradição e das perspectivas providenciais são descartados. Nós não nos deslocamos para além da modernidade, porém estamos vivendo precisamente através de uma fase de sua radicalização.”¹¹⁴

É importante, contudo, ressaltar que o Estado moderno ainda não desapareceu e, provavelmente, não desaparecerá do cenário mundial. Constitui-se historicamente num dos maiores e mais essenciais fenômenos que a ciência política produziu como unidade organizadora básica da vida política, econômica, social e cultural da humanidade. O que realmente está acontecendo é uma relativização da soberania e da autonomia do Estado

¹¹¹ Octavio Ianni justifica tais transformações pelo caráter dinâmico da sociedade e do Estado-Nação, que é um produto social e, portanto, sujeito às contingências humanas, pois sempre foi desafiado pelo jogo das forças sociais internas e externas, sob distintos regimes políticos, conforme o interesse do bloco de poder que se encontra no comando. Cf. IANNI, Octávio. op. cit., 1997b. p. 92-95 e 263; e _____. op. cit., 1996. p. 39-43.

¹¹² IANNI, Octávio. op. cit., 1996. p. 138.

¹¹³ Cf. WARAT, Luis Alberto. **Por Quem Cantan Las Sirenas**. Joaçaba: UNOESC/CPGD-UFSC, 1996. p. 12-19; SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela Mão de Alice – o Social e o Político na Pós-Modernidade**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1996. p. 75-114.

¹¹⁴ GIDDENS, Antony. **As Consequências da Modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991. p. 56-57.

moderno, abalados em suas prerrogativas (identifica-se, entre elas, a possibilidade de projetos nacionais), que FARIA identifica como o denominador comum das rupturas geradas pelo processo de globalização e da crise de legitimidade do Estado moderno. Nas palavras do autor:

“o denominador comum dessas rupturas é, como se vê, o esvaziamento da soberania e da autonomia dos Estados nacionais. Por um lado, o Estado já não pode mais almejar regular a sociedade civil nacional por meio de seus instrumentos jurídicos tradicionais, dada a crescente redução de seu poder de intervenção, controle, direção e indução. Por outro lado, ele é obrigado a compartilhar sua soberania com outras forças que transcendem o nível nacional. Ao promulgar suas leis, portanto, os Estados nacionais acabam sendo obrigados a levar em conta o contexto econômico-financeiro internacional, para saber o que podem regular e quais de suas normas serão efetivamente respeitadas.”¹¹⁵

Desta forma, a idéia clássica de soberania do Estado-Nação, principalmente no que tange aos países periféricos, fica muito limitada, quando não, desaparece. A dinâmica das relações, neste mundo globalizado, reduz ou anula os espaços da soberania, inclusive para as nações desenvolvidas, tornando-a um princípio carente de nova definição jurídico-política.

“Há noções que sofrem uma espécie de obsolescência, em certos casos parcial, em outros total. O Estado-nação, por exemplo, entra em declínio, como realidade e conceito. Não se trata de dizer que deixará de existir, mas que está realmente em declínio, passa por uma fase crítica, busca reformular-se. As forças sociais, econômicas, políticas, culturais, geopolíticas, religiosas e outras, que operam em escala mundial, desafiam o Estado-nação, com sua soberania, como o lugar da hegemonia. Sendo assim, os espaços do projeto nacional, seja qual for sua tonalidade política ou econômica, reduzem-se, anulam-se ou somente podem ser recriados sob outras condições. A globalização cria injunções e estabelece parâmetros, anula e abre horizontes. Mas o pensamento científico parece um tanto tímido, surpreso ou mesmo atônito, diante das implicações epistemológicas da globalização.”¹¹⁶

HELD ratifica tal posição ao constatar que a ordem internacional, e com ela o papel do Estado-Nação, enfrenta um processo de mudança, ou seja, “operando num sistema internacional cada vez mais complexo, os Estados têm ao mesmo tempo sua autonomia limitada e sua soberania afetada. Qualquer concepção de soberania que a tome como uma forma ilimitada e indivisível de poder público, portanto, está posta em questão.”¹¹⁷ O Estado-

¹¹⁵ FARIA, José Eduardo (Org.). op. cit., 1996. p. 11.

¹¹⁶ IANNI, Octávio. op. cit., 1997a. p. 196.

¹¹⁷ HELD, David. A Democracia, O Estado-Nação e o Sistema Global. *Revista de Cultura e Política Lua Nova*, São Paulo, n. 23, mar. 1991. p. 178.

Nação começa, portanto, a ser obrigado a compartilhar ou aceitar decisões e diretrizes provenientes de outros centros de poder, de escala global, que pairam além das soberanias nacionais, num surpreendente processo de desterritorialização.¹¹⁸

Portanto, a soberania, tal como ela deve ser concebida atualmente, já se divide entre um certo número de agências – nacionais, regionais e internacionais – e é limitada pela própria natureza dessa pluralidade. Debilitam-se as forças estatais e expandem-se novas arenas institucionais, que abocanham as clássicas funções estatais. Os projetos nacionais somente se tornam possíveis se contemplam as novas e poderosas determinações externas – supranacionais. Em decorrência, a soberania transforma-se em figura de retórica. SOUZA SANTOS, com detalhamento, esclarece essa realidade:

“o Estado nacional parece ter perdido em parte a capacidade e em parte a vontade política para continuar a regular as esferas da produção (privatizações, desregulação da economia) e da reprodução social (retracção das políticas sociais, crise do Estado Providência); a transnacionalização da economia e o capital político que ela transporta transformam o Estado numa unidade de análise relativamente obsoleta, não só nos países periféricos e semiperiféricos, como quase sempre sucedeu, mas também, crescentemente, nos países centrais; (...) Todas estas transformações parecem apontar para uma desregulação global da vida económica, social e política. (...) Tudo parece negociável e transformável ao nível da empresa ou da família, do partido ou do sindicato, mas ao mesmo tempo nada de novo parece possível ao nível da sociedade no seu todo ou da nossa vida pessoal enquanto membros da sociedade.”¹¹⁹

1.4.2 Os Novos Centros de Poder

Desde a Segunda Guerra Mundial aceleram-se os processos por meio dos quais as instituições capitalistas libertam-se das soberanias nacionais e promovem a organização do mercado segundo seus propósitos. Nesse contexto, figuram, como atores principais e responsáveis pela reorganização do mapa econômico do mundo, (1) as corporações transnacionais, envolvidas numa disputa sem precedentes pelo controle do espaço econômico mundial, (2) os organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), e

¹¹⁸ Sobre o conceito de desterritorialização, ver IANNI, Octávio. op. cit., 1996. p. 93-94.

¹¹⁹ SANTOS, Boaventura de Souza. op. cit., 1996. p. 88-89.

(3) o capital, controlado pelas poderosas instituições ligadas ao sistema financeiro mundial, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial ou Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Organização Mundial de Comércio (OMC).

As empresas ou corporações transnacionais¹²⁰ mobilizam todas as forças produtivas do capitalismo (capital, tecnologia, força de trabalho, mercado). Colocando-as “além dos limites de todo e qualquer estado nacional, além das diversidades dos regimes políticos, das tradições culturais e até mesmo das inclinações de amplos setores sociais de cada nação”¹²¹, extrapolam fronteiras preestabelecidas, movimentando-se pelo globo terrestre, de modo a transformar o mundo numa verdadeira “fábrica global”.¹²²

As políticas neoliberais praticadas pelas transnacionais – ao criticar o planejamento estatal, por ser “nocivo, distorcivo ou limitativo, no que se refere à dinâmica e à multiplicação dos negócios, das atividades econômicas, do progresso tecnológico, da generalização do bem-estar”¹²³ – defendem o princípio da liberdade e igualdade no mercado. Entretanto, na prática, tais atitudes vão de encontro ao seu discurso: (1) porque o argumento que “compradores e vendedores da força de trabalho e outras mercadorias se apresentam no mercado sob as mesmas condições de liberdade e igualdade”¹²⁴ é um engodo, uma ficção ideológica; e porque (2) as empresas transnacionais “sempre operam com base em um rigoroso e sofisticado sistema de planejamento”¹²⁵ e racionalização, elaborando “seus mapas do mundo, as suas geoeconomias, à revelia dos assalariados e governantes; ou subordinando-os”.¹²⁶ A empresa

¹²⁰ Pode-se conceituar corporação transnacional como “uma entidade privada de enorme potencial financeiro e patrimônio científico-tecnológico, normalmente de natureza mercantil, constituída por sociedades estabelecidas em diversos países, sem subordinação a um controle central, mas agindo em benefício do conjunto, mediante uma estratégia global.” STELZER, Joana. *Relações Internacionais e Corporações Transnacionais: um Estudo de Interdependência à Luz da Globalização*. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). op. cit., p. 104.

¹²¹ IANNI, Octávio. op. cit., 1997b. p. 138.

¹²² Metáfora utilizada por Octávio Ianni, ao dizer que “fábrica global sugere uma transformação quantitativa e qualitativa do capitalismo além de todas as fronteiras, subsumindo formal ou realmente todas as formas de organização social e técnica do trabalho, da produção e reprodução ampliada do capital. Toda economia nacional, seja qual for, torna-se província da economia global. O modo capitalista de produção entra em uma época propriamente global, e não apenas internacional ou multinacional. Assim, o mercado, as forças produtivas, a nova divisão internacional do trabalho, a reprodução ampliada do capital, desenvolvem-se em escala mundial. (...) Provoca a desterritorialização e reterritorialização das coisas, gentes e idéias. Promove o redimensionamento de espaços e tempos.” IANNI, Octávio. op. cit., 1997a. p. 17-18.

¹²³ IANNI, Octávio. op. cit., 1997b. p. 264.

¹²⁴ Idem, p. 265.

¹²⁵ Idem, *Ibidem*.

¹²⁶ IANNI, Octávio. op. cit., 1997b. p. 265.

global é a primeira instituição a dedicar-se ao planejamento centralizado em escala mundial, marcado pela calculabilidade, administração, desempenho, eficácia, produtividade, lucratividade e racionalidade. “Tanto é assim que se desenvolvem como poderosos centros mundiais de poder. Muitas vezes, são capazes de se impor a governos nacionais, influenciar as suas políticas ou até mesmo podem provocar a sua desestabilização. E assim levam o planejamento da corporação às últimas conseqüências, econômicas, políticas ou sociais.”¹²⁷ São elas, precisamente, as maiores defensoras e beneficiárias da liberalização e generalização dos mercados; entretanto, são especialistas em planejamento.¹²⁸

As corporações transnacionais “podem controlar imenso poder econômico, e ter a capacidade de influenciar sistemas políticos em seus países-base e em outros lugares. As maiores companhias multinacionais da atualidade têm orçamentos maiores do que os de todas as nações com poucas exceções.”¹²⁹ Essas empresas (1) desenvolvem seu próprio desenho do que podem ou devem ser as nações ou continentes; (2) elaboram parâmetros rigorosos, técnicos, pragmáticos, fundados nos princípios do livre mercado, de reforma do aparato estatal, com privatizações, desestatização e desregulação; (3) impõem os princípios sugeridos aos governos que pretendem ou precisam beneficiar-se de sua assistência e direção; (4) modificam as relações do Estado com a sociedade nacional, de modo a agilizar e generalizar as condições propícias à reprodução ampliada do capital, da produção e do consumo.

Dotadas de poder de intervenção global e se beneficiando da mobilidade crescente dos processos de produção, essas empresas podem, facilmente, provocar a concorrência entre dois ou mais Estados ou duas ou mais regiões dentro de um mesmo Estado. Quando analisam as condições predeterminadas para localização do investimento, numa negociação visivelmente desigual, transformam as sociedades nacionais em dependências da sociedade global por imporem a sua política neoliberal.

Conforme aponta CHOMSKY, na nova Ordem Mundial

“O governo está cada vez mais nas mãos das enormes instituições privadas e seus representantes. As instituições são totalitárias por natureza: em uma corporação, o poder flui de cima para baixo, com o público externo excluído. No sistema ditatorial

¹²⁷ IANNI, Octávio. op. cit., 1997b. p. 265-266.

¹²⁸ Cf. IANNI, Octávio. op. cit., 1997b. p. 263-266.

¹²⁹ GIDDENS, Anthony. op. cit., 1991. p. 75.

conhecido como 'livre empresa', o poder sobre as decisões de investimento, produção e comércio é centralizado e sacrossanto, isento da influência e controle dos trabalhadores e comunidades como uma questão de princípio e de lei. Com o rápido crescimento das TNCs a um nível em que suas vendas externas já excedem o total do comércio mundial, esses sistemas de governo privado ganham poderes jamais imaginados. Elas os têm usado naturalmente para criar o 'governo mundial de fato' descrito na imprensa comercial, com suas próprias instituições, também isoladas da inspeção ou influência pública. Já para o 'comércio mundial', bem mais de um terço já é 'intra-empresas', ou seja, interações comerciais centralmente administradas, não o comércio em qualquer sentido sério. As grandes concentrações de poder privado exigem que os Estados poderosos protejam e estimulem seus interesses de numerosas maneiras. Sua capacidade de transferir a produção às áreas mais reprimidas e direcioná-la aos setores ricos do sistema global estende o modelo de duas camadas do Terceiro Mundo às próprias sociedades ricas, processos acelerados pelo fim da Guerra Fria, com as novas armas que oferece para uso contra 'trabalhadores mimados do Ocidente' que conquistaram alguns direitos depois de longas lutas. Os processos são estimulados pela enorme expansão do capital internacional desregulamentado, e pelo desvio radical de capital do investimento produtivo e comércio à especulação. Esses fatores têm também contribuído para a diminuição do crescimento econômico e têm solapado o planejamento econômico nacional. Governos nacionais, que de diversas formas implicam algum grau de participação popular, são constantemente coagidos por fatores externos para servir aos interesses dos ricos e poderosos, muito mais do que no passado."¹³⁰

Em decorrência dessa difusão do poder global das corporações transnacionais – para a superação dos procedimentos do fordismo pelos métodos do toyotismo – há uma modificação nos padrões de produção e trabalho mundiais.¹³¹

O modelo industrial fordista-keynesiano é o “responsável pelo crescimento mundial nos anos 50 e 60, principalmente nos Estados Unidos e Europa Ocidental, onde surgiu o *Welfare State*, o Estado Providência.”¹³² Baseia-se na produção e consumo em grandes dimensões e abraça todas as etapas produtivas, com vistas à auto-suficiência; concentração física de numerosos trabalhadores, a baixa remuneração; desenvolvimento de tecnologias de longa maturação, formação de estoques de insumos e matéria-prima;¹³³ e ainda

¹³⁰ CHOMSKY, Noam. **Novas e Velhas Ordens Mundiais**. Tradução por Paulo Roberto Coutinho. São Paulo: Scritta, 1996. P. 233-234

¹³¹ Ver análise sobre os modelos de organização da produção em RAMOS, Alexandre Luiz. *Acumulação Flexível, Toyotismo e Desregulamentação do Direito do Trabalho*; MIQUELUZZI, Oswaldo. *Do Fordismo-Keynesianismo à Acumulação Flexível: Ascensão do Individualismo e Queda das Organizações Sindicais*; e MELLO, Prudente José Silveira. *Globalização e Reestruturação Produtiva do Fordismo ao Toyotismo*. In: ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de, RAMOS, Alexandre (Orgs.). op. cit., p. 244-283.

¹³² SILVA, César Augusto Silva da. *Reformas Econômicas da América Latina no Contexto da Globalização*. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. op. cit., p. 209.

¹³³ Cf. FREITAS JÚNIOR. Antônio Rodrigues de. op. cit., p. 206-207.

“artigos padronizados; crescente divisão do trabalho em todos os níveis da atividade econômica (separação entre o trabalho manual e intelectual), extrema mecanização e no uso de máquinas especializadas e de trabalho não qualificado. Foi iniciado e popularizou-se nas indústrias do empresário norte-americano Henry Ford. Era marcado, também, pela presença do Estado na economia como regulador da atividade econômica, através do controle monetário e da socialização dos investimentos privados.”¹³⁴

Entretanto, com o crescimento da competitividade das empresas japonesas, esse modelo entra em crise e é gradativamente superado pelo novo paradigma de organização empresarial iniciado na Toyota. Esse modelo elevou enormemente os ganhos de produtividade e os graus de competitividade da empresa no panorama mundial, de modo a acelerar e generalizar a racionalidade produtiva e a multiplicação do lucro. Por isso, passa a ser adotado em âmbito global pelas transnacionais.¹³⁵

Valorizam-se os “métodos japoneses do *just-in-time* (processo produtivo industrial, no qual os trabalhadores realizam os serviços divididos em células produtivas, tudo na ‘hora certa’, pois não há estoque)”¹³⁶, com menores volumes de produção e grande diversidade de produtos, graças aos “métodos de fabricação de fluxo intensivo que permitem dar início à produção quando do recebimento do pedido”¹³⁷. No toyotismo, (1) “já não mais se produz conforme a capacidade produtiva da empresa, mas conforme a capacidade aquisitiva do mercado”;¹³⁸ (2) necessita-se de mão-de-obra qualificada e técnicas mais desenvolvidas nos setores de microeletrônica, automação, engenharia genética, informática, inteligência artificial; (3) exige-se que o trabalhador tenha iniciativa, seja criativo e responsável, saiba resolver problemas, trabalhar em equipe, lidar com inovações tecnológicas e predispor-se de constante aprendizado; e ainda (4) fomenta-se as idéias de terceirização, qualidade total e administração participativa.¹³⁹

¹³⁴ SILVA, César Augusto Silva da. Reformas Econômicas da América Latina no Contexto da Globalização. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. op. cit., p. 209.

¹³⁵ Cf. SILVA, César Augusto Silva da. Reformas Econômicas da América Latina no Contexto da Globalização. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. op. cit., p. 209-210.

¹³⁶ SILVA, César Augusto Silva da. Reformas Econômicas da América Latina no Contexto da Globalização. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. op. cit., p. 209.

¹³⁷ Idem, p. 212.

¹³⁸ RAMOS, Alexandre Luiz. Acumulação Flexível, Toyotismo e Desregulamentação do Direito do Trabalho. In: ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima, RAMOS, Alexandre (Orgs.) op. cit., p. 251.

¹³⁹ Cf. SILVA, César Augusto Silva da. Reformas Econômicas da América Latina no Contexto da Globalização. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. op. cit., p. 210-211.

A empresa modifica-se substancialmente em relação à estrutura física e à (re) distribuição pelo planeta. Novas e pequenas indústrias dinâmicas substituem as velhas e grandes que não são se adaptam mais às novas circunstâncias.

Por serem pequenas e com produção voltada para encomendas específicas, essas células de produção mostram-se mais capacitadas para agilização e flexibilização da produção. Contudo, é importante ressaltar que apresentam menor capacidade de absorção de trabalhadores. Os empresários tiram proveito do enfraquecimento do poder sindical e da grande quantidade de mão de obra excedente para impor regimes e contratos de trabalho mais flexíveis. Trabalhadores com altas remunerações são demitidos em favor de substitutos com salários mais baixos. Dessa forma, acontece um paradoxo: reúnem-se técnicas de primeiro mundo com salários de terceiro mundo, o que diminui o custo e aumenta os lucros das empresas.

Os processos produtivos, que se fragmentam e se dispersam em unidades autônomas e especializadas, ultrapassam as fronteiras nacionais. Muitas das etapas produtivas e de serviços migram de regiões situadas em economias centrais para economias periféricas do capitalismo, onde possam contratar trabalhadores dispostos a aceitar salários mais baixos.

Os Estados nacionais já não têm condições de elaborar uma política de definição dos investimentos, pois tal procedimento passa cada vez mais para o controle das corporações transnacionais, que decidem o que, como, onde e quando produzir os bens e serviços.¹⁴⁰

Pelos benefícios nele embutidos, o método toyotista foi adotado facilmente pelas grandes empresas transnacionais, que passaram a efetuar um verdadeiro *lobby* mundial para obter relações jurídicas mais flexíveis e passíveis de precariedade de trabalho. Fragmentam, dessa forma, o processo produtivo ao instalarem suas filiais nos locais do globo que mais lhes convêm.

“A grande empresa passa a trabalhar com espaço múltiplo. Contrata as pesquisas com os baratíssimos e bem formados engenheiros russos, transfere a digitação e

¹⁴⁰ André-Noël Roth indica a “emergência de uma forma de neofeudalismo onde as normas de regulação de um setor econômico estão definidas por empresas comerciais dominantes no setor”. Cf. ROTH, André-Noël. O Direito em Crise: Fim do Estado Moderno? In: FARIA, José Eduardo (Org.). op. cit., 1996. p. 26.

programação para a Índia, subcontrata a produção com a Indonésia ou a Tailândia onde pagará 15 centavos de dólar por hora, e manterá nos Estados Unidos os serviços de organização geral do sistema, coordenação de serviços de marketing e semelhantes. Onde antigamente havia vantagens comparadas entre nações, hoje as empresas trabalham no espaço global captando a nata das vantagens de cada uma, e se tornam relativamente imbatíveis. O produto chega a preços que desestruturam os sistemas produtivos da Argentina, do Brasil e de tantos outros. E o emprego que a Nike gera na Indonésia vai se traduzir em termos práticos em desemprego em Franca, SP, e em outras cidades do Terceiro Mundo.”¹⁴¹

Tal como expõe DREIFUSS, “a disseminação de corporações, que localizam as suas unidades em diversos locais do planeta, estabelecendo elas próprias uma cadeia de produção ou aproveitando as vantagens comparativas oferecidas por cada lugar”¹⁴², é uma manifestação típica de um mundo globalizado. “A atividade industrial deixa de estar concentrada em alguns países dominantes ou metropolitanos, e estende-se a outros países e continentes, independentemente dos imperialismos, blocos geopolíticos”.¹⁴³ O núcleo da transnacional normalmente é uma fachada, atrás da qual formigam subgrupos descentralizados e difusos, espalhados por todo o mundo. Elas “planejam, tecem, realizam e desenvolvem as suas atividades por sobre fronteiras e regimes políticos, além das diversidades culturais e civilizatórias.”¹⁴⁴

Substitui-se a antiga auto-suficiência e isolamento nacional por um intercâmbio global. As atividades econômicas se localizam onde não estão sujeitas a regulações (freqüentemente, isso ocorre sem que ninguém se desloque fisicamente). Por exemplo: as atividades financeiras e de seguros que são realizadas eletronicamente nas Bermudas ou Bahamas são geradas por escritórios localizados em Nova York ou Londres.¹⁴⁵

As empresas transnacionais simplesmente desconhecem fronteiras, conferindo caráter cosmopolita à produção e ao consumo, de forma a integrar a atividade econômica mundial,

¹⁴¹ DOWBOR, Ladislau. Globalização e Tendências Institucionais. In: DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octavio, RESENDE, Paulo-Edgar A. (Orgs.). op. cit., p. 14.

¹⁴² DREIFUSS, René. Os Códigos do Admirável Mundo Novo. **Revista Rumos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, n. 123, abr. 1996. p. 31.

¹⁴³ IANNI, Octávio. op. cit., 1997b. p. 37.

¹⁴⁴ Idem, Ibidem.

¹⁴⁵ Cf. THUROW, Lester C. op. cit., p. 130-132.

com a difusão dos valores ocidentais a todas as coletividades, numa verdadeira ocidentalização do mundo.¹⁴⁶

Outrossim, a ideologia neoliberal gera um certo consenso segundo o qual aos Estados não resta alternativa frente à globalização senão imprimir políticas econômicas calcadas no controle da inflação, na desregulação dos mercados e na privatização. Só assim é possível garantir a competitividade de suas economias e não sofrer prejuízos maiores. Conseqüentemente – ao buscar suprimir a capacidade do Estado de gerar políticas públicas e ordenar o desenvolvimento da economia privada segundo o interesse público, para dar lugar ao interesse comercial das grandes empresas transnacionais – desloca esse poder para arenas transnacionais ou supranacionais, num ideal darwinista “de que vençam os mais fortes, os mais inteligentes e hábeis”.

Entretanto, esse processo beneficia apenas essas empresas. As empresas nacionais, de pequeno porte – ao competirem diretamente e de forma desigual com os produtos advindos das transnacionais – são obrigadas a encerrar as suas atividades. Assim, pelo domínio tecnológico e de métodos de produção mais eficientes, as transnacionais entram no mercado nacional com produtos mais baratos, derrubando literalmente a indústria nacional.¹⁴⁷

Com isso, observa-se um aumento cada vez maior do exército industrial de reserva. Muitos são os trabalhadores expulsos do processo produtivo, com reduzidas ou nulas possibilidades de empregar-se, em caráter permanente, ou por longo prazo. Ocorrem, pois, (1)

¹⁴⁶ Sobre a análise da ocidentalização do mundo, ver IANNI, Octávio. op. cit., 1996. p. 69-88; _____. op. cit., 1997a. p. 75-91.

¹⁴⁷ Para os teóricos clássicos do neoliberalismo, como Friedrich A. Hayek, o ambiente de concorrência deve ser estimulado por ser saudável, e trazer benefícios à comunidade como um todo. Ou seja, “o fato de qualquer membro da comunidade poder adquirir a capacidade de fazer qualquer coisa que possa ter valor deve ser sempre encarado como um bem para a comunidade. É claro que certas pessoas poderão encontrar-se em situação desfavorável pela superioridade de concorrentes que acabam de ingressar em seu campo; entretanto, o surgimento desse novo talento na comunidade deverá beneficiar a maioria. Isto implica que a conveniência de aumentar as habilidades e as oportunidades de qualquer indivíduo não depende de que se possa fazer o mesmo para os outros – desde que, naturalmente, esses outros não sejam assim privados da oportunidade de adquirir a mesma ou outras habilidades a que poderiam ter tido acesso, se não tivessem sido obtidas por aquele indivíduo.” Dessa forma, abstraem simplesmente a existência no mercado das vantagens comparativas, as quais fomentam as desigualdades e impedem a inserção igualitária na concorrência. HAYEK, Friedrich A. **Os Fundamentos da Liberdade**. Tradução por Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. p. 95-96.

o desemprego estrutural, que se revela num dado alarmante,¹⁴⁸ e (2) a emergência de formas precárias de emprego, inclusive aqueles oferecidos aos jovens com alta escolaridade. Na prática, a crise econômica se transforma em crise social, porque o emprego formal tende a se converter em informal, e este tende a se tornar cada vez mais precário.¹⁴⁹

Conforme aponta THUROW, “as políticas antiinflacionárias conduzem a políticas monetárias restritivas que deliberadamente provocam recessão e desemprego.”¹⁵⁰ A corrida pelo aumento da competitividade e os novos padrões organizacionais e gerenciais flexíveis introduzidos nas empresas, nos últimos vinte anos – aliados às novas tecnologias como a “automação, robotização e microeletrônica”¹⁵¹ – implicam também a “expulsão mais ou menos permanente das atividades produtivas”,¹⁵² contribuindo substancialmente para elevar o índice de desemprego (não só nos países emergentes, como também nos países de primeiro mundo). Ambos criam uma realidade difícil de ser superada.

O desemprego estrutural¹⁵³ determina a formação de uma subclasse de pessoas que, estando em plenas condições de ingressar no mercado de trabalho, se sujeita a todo o tipo de exploração. Em decorrência dessa realidade, fomenta-se um desequilíbrio social sem precedentes na história.

“Respeito pela dignidade humana – tal como a entende Toyota – significa eliminar da força de trabalho as pessoas ineptas e parasitas, que não deveriam estar ali; e despertar em todos a consciência de que podem aperfeiçoar o processo de trabalho por seu próprio esforço e desenvolver o sentimento de participação. Descobrir e eliminar seqüências desnecessárias de trabalho e movimentos supérfluos por parte dos trabalhadores é algo também relativo ao empenho da racionalização.”¹⁵⁴

¹⁴⁸ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou um estudo em fevereiro de 1994 (Estado de São Paulo, Caderno B, p. 4) reconhecendo a existência de 18 milhões de desempregados na Europa, recomendando cortes nos gastos sociais do Estado e reconhecendo a existência do desemprego estrutural na Europa, o que deverá se manter mesmo com o avanço do crescimento econômico.

¹⁴⁹ Cf. SILVA, Reinaldo Pereira e. O Neoliberalismo e o Discurso da Flexibilidade dos Direitos Sociais Relativos ao Trabalho. In: ARRUDA JÚNIOR, Edmundo de, RAMOS, Alexandre. op. cit., p. 67-69.

¹⁵⁰ Cf. THUROW, Lester C. op. cit., p. 44-45.

¹⁵¹ IANNI, Octavio. op. cit., 1997b. p. 158.

¹⁵² Idem, p. 270.

¹⁵³ Demétrio Magnoli aponta uma característica preocupante do desemprego estrutural: “consiste no alijamento de massas da população do mercado de trabalho por períodos longos, distinguindo-se do desemprego conjuntural provocado pelas fases de recessão do ciclo econômico. Os jovens são particularmente atingidos pelo desemprego estrutural, que elimina as portas de acesso às grandes corporações e cria uma descontinuidade entre o aprendizado profissional e o ingresso na carreira.” MAGNOLI, Demétrio. **Globalização, Estado Nacional e Espaço Mundial**. São Paulo: Moderna, 1997. p. 65.

¹⁵⁴ DOHSE, Knoth, JURGENS, Ulrich, MALSCH, Thomas apud IANNI, Octavio. op. cit., 1997b., p. 150-151.

Da ideologia do envolvimento do Estado nos desequilíbrios sociais passa-se para ideologia neoliberal do predomínio do mais forte. Tal estratégia é moderna, mas deixa o mundo à mercê das forças econômicas, podendo reduzir-se à simples cobertura formal de ditadura capitalista (1) frustrando os ideais democráticos,¹⁵⁵ (2) aumentando as diferenças sociais e (3) acentuando, principalmente, o desemprego em massa. Os perdedores – aqueles que não podem contribuir para que o sistema funcione – não são relevantes neste novo contexto, já que não se constituem em força de trabalho nem em consumidores.

Após a análise da influência das corporações transnacionais, dentre os novos centros de poder em escala global, elege-se para o estudo as organizações internacionais, destacando-se primeiramente a Organização das Nações Unidas (ONU) – organismo que reúne representações da maioria dos países mundiais, a fim de discutir questões políticas, econômicas, sociais e culturais relativa aos países integrantes.

Essa organização tem papel relevante na unificação dos países, o que lhe facultaria constituir-se uma forma de governo mundial. O problema é que, além de não possuir “condições jurídico-políticas, institucionais e materiais para impor-se como tal, (...) continua atravessada pelas injunções dos países mais fortes, que possuem capacidade de veto bem como de blocos e alianças permanentes e ocasionais.”¹⁵⁶ Isto leva, freqüentemente, à legitimação e ao respaldo das posições e das atuações dos países dominantes – o que a torna mais uma instituição perpetradora das relações de dominação.

Ainda, inclui-se, na categoria de novos centros de poder, o capital, controlado pelas poderosas instituições ligadas ao sistema monetário mundial, que dispõem de legitimidade, recursos e capacidade para induzir ou bloquear políticas econômicas nacionais.

¹⁵⁵ Franklin Trein aprofunda este contra-senso entre democracia e globalização, afirmando que esta “veio revelar não só um déficit de democracia, como de igualdade de direitos e de oportunidades entre os países que compõem a comunidade internacional. A globalização, involuntariamente, pôs a nu as enormes desigualdades entre os povos.” E tal mercado globalizante marca ainda mais essas diferenças e a exclusão dos países periféricos que não têm condições de acompanhar esse padrão de competitividade. TREIN, Franklin. O Filósofo e a Globalização. **Revista Rumos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, n. 123, abr. 1996. p. 32. Esta opinião também é defendida por ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de. op. cit., 1995. p. 35-36.

¹⁵⁶ IANNI, Octávio. op. cit., 1996. p. 129.

“Ao lado das corporações transnacionais, ainda que de maneira independente, umas vezes divergentes e outras convergentes, atuam o FMI, o BIRD e a OMC. São organizações multilaterais, com capacidade de atuação em concordância e em oposição a governos nacionais. Possuem recursos não só monetários mas também jurídico-políticos suficientes para orientar, induzir ou impor políticas monetárias, fiscais e outras de cunho neoliberal. Principalmente os países menos desenvolvidos, do ex-Terceiro Mundo, periféricos, do sul ou mercados emergentes são bastante suscetíveis às orientações, induções ou injunções do FMI, BIRD e OMC, santíssima trindade do capitalismo global. Acontece que essas organizações multilaterais tornaram-se poderosas agências de privatização, desestatização, desregulamentação, modernização ou racionalização, sempre em conformidade com as exigências do mercado, das corporações transnacionais ou do desenvolvimento extensivo e intensivo do capitalismo no mundo.”¹⁵⁷

A principal razão pela qual o sistema monetário internacional existe e se ocupa em formular programas de ajustamento estrutural entre países devedores é que “as nações dele participantes são politicamente independentes, mas economicamente interdependentes.”¹⁵⁸

Nesse sentido, enfatiza SILVA DA SILVA que o sistema monetário internacional sofreu profundas mudanças. Nos dias atuais, vem substituindo o capital produtivo no setor de circulação da economia pelos capitais especulativos. Enseja, numa expectativa futura, um “processo de valorização artificial da riqueza”¹⁵⁹ dentro de um mercado global de capitais desterritorializado, num torneio de ganhos fáceis e inconseqüentes. “Busca-se valorizar o capital, tanto por parte de empresas produtivas quanto governos e especuladores em geral, mediante aplicações financeiras nos mercados internacionais, o que está formando um quadro de um ‘rentismo’ institucionalizado.”¹⁶⁰

Conforme aponta HELD, “implementando uma certa orientação de política econômica, o FMI pode insistir em que um certo governo corte suas despesas, desvalorize sua moeda e reduza seus programas subsidiados de bem-estar como condição para a concessão de empréstimos”.¹⁶¹ Diminui-se, portanto, a própria possibilidade de uma política econômica nacional, eis que as políticas monetária e fiscal são freqüentemente dominadas por movimentos nos mercados financeiros internacionais. O Estado – forte, autônomo, soberano – é um obstáculo à globalização e ao neoliberalismo. Dessa forma, para que se possibilite a

¹⁵⁷ IANNI, Octávio. op. cit., 1997b. p. 125.

¹⁵⁸ IANNI, Octávio. op. cit., 1996. p. 131.

¹⁵⁹ SILVA, César Augusto Silva da. Reformas Econômicas da América Latina no Contexto da Globalização. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. op. cit, p. 212.

¹⁶⁰ Idem, Ibidem.

¹⁶¹ HELD, David. op. cit., 1991. p. 171.

entrada de capitais externos dentro dos Estados nacionais, é indispensável que as regras se reduzam ao mínimo possível.

Isso ocasiona um processo de dependência (principalmente nos países de economia emergente) aos movimentos e às articulações do capital externo, produzindo um ciclo vicioso. Ao abrirem seus mercados para penetração do capital volátil, esses países passam a aceitar a submissão, pelo menos parcial, da soberania local ao capital financeiro, abrindo os mercados locais à penetração estrangeira e abandonando as históricas estratégias que concebiam o desenvolvimento como um projeto ligado à independência nacional, econômica e política. Sujeitam-se, ainda, aos ditames externos e, na emergência de uma crise com fuga maciça de capitais, necessitam apelar para os organismos internacionais como o Fundo Monetário Nacional e o Banco Mundial que, para concederem seus empréstimos, atentam à soberania nacional, ou seja, (1) exigem dos governos que abram mão de alguns instrumentos tradicionais de política econômica, (2) fixam de fora para dentro as taxas de câmbio, (3) ajustam a demanda local a dos parceiros comerciais, e (4) submetem-nos aos seus ditames políticos e econômicos.

“No século XX, em escala cada vez mais acentuada ao longo de seu transcurso, parece não haver qualquer possibilidade de desenvolvimento econômico-social, político e cultural autônomo, nacional, independente, soberano. A reprodução ampliada do capital, compreendendo a concentração e a centralização, o desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção em escala mundial, tudo isso reduz drasticamente, ou mesmo elimina, qualquer possibilidade de projetos nacionais.”¹⁶²

Assim, a maioria dos países submetidos às políticas neoliberais ditadas pelos organismos internacionais, precisam implementar profundas reformas institucionais para fixar a imagem de que não são países de alto risco aos investidores externos, e de que podem assegurar um crescimento sustentado.

A fim de que os países emergentes se capacitem a controlar o déficit público e a famigerada inflação, os organismos internacionais ditam a adoção de uma política recessiva, com a elevação das taxas de juros e redução dos gastos sociais. Isto faz com que grandes somas de capital especulativo sejam aplicadas no país, visando obter altas remunerações.

¹⁶² IANNI, Octávio. op. cit., 1996. p. 47.

Ocorre que, “tratando-se de capital extremamente volátil, não reforça a capacidade de investimentos no país, e leva pelo contrário a uma drenagem impressionante de recursos nacionais pela alta remuneração conseguida, tornando a posição insustentável.”¹⁶³

Em decorrência, os governos, para não ser afetados por saídas bruscas de capital, precisam aumentar os juros quando a escassez da demanda do mercado nacional e o desemprego necessitam justamente de uma ação contrária: taxas de juro mais baixas. Em consequência, ocorre uma explosão da dívida pública, relacionada, em grande medida, à sustentação e especulação financeira.¹⁶⁴

A aplicação de todas essas providências (1) acentua as disparidades sociais entre nações e no seu interior, (2) promove a recessão, que se torna difícil de ser superada e (3) aumenta cada vez mais o desemprego crônico. Os governos nacionais sofrem sério declínio da sua capacidade de compensar os déficits e administrar tensões em geral, já que suas políticas institucionais continuam sendo de âmbito nacional, enquanto as dinâmicas financeiras são mundiais.¹⁶⁵ Como farão os Estados-Nação para efetivar suas normas e regulamentações quando os negócios podem deslocar-se a qualquer outro lugar do planeta, mormente aquelas normas não são aplicadas?

“(...) após a Segunda guerra mundial, todos os governos, exceto os Estados Unidos, instituíram controles sobre os movimentos de capital para o interior ou exterior de seus países. Muitos deles vigoraram até aproximadamente os anos 70. (...) No entanto, com as novas tecnologias e instituições financeiras transferindo o dinheiro utilizando-se de seu computador pessoal, é difícil fazer cumprir uma lei de controles de capital. As leis poderiam ser aprovadas, mas não executadas.”¹⁶⁶

Historicamente, o governo sempre teve papel importante na inclusão dos excluídos do capitalismo. O problema é que, no contexto atual, com a globalização do mercado, há

¹⁶³ DOWBOR, Ladislau. op. cit., 1996, p. 61.

¹⁶⁴ Cf. THUROW, Lester C. op. cit., p. 220-221.

¹⁶⁵ A queda nas bolsas de valores em outubro de 1997 sinaliza a fragilidade da globalização neoliberal, ao menos para os países em desenvolvimento, como o Brasil, cujo Plano Real fica condicionado à política de taxas de juros internacionais.

¹⁶⁶ THUROW, Lester C. op. cit., p. 132-133. Tradução do seguinte trecho em espanhol: “(...) todos los gobiernos, con la excepción del de Estados Unidos, después de la Segunda guerra mundial instituyeron unos controles sobre los movimientos de capital hacia el interior o hacia el exterior de sus países. Muchos de esos controles estaban todavía vigentes hasta una época tan relativamente próxima como los años setenta. (...) Sin embargo, con las tecnologías y las instituciones financieras transfiriendo el dinero utilizando un ordenador personal, es difícil imaginar el hacer cumplir una ley de controles de capital. Las leyes podrían ser aprobadas, pero no podrían ser ejecutadas.”

dificuldade em se definir o real papel do governo. Se o governo não é um proprietário socialista dos meios de produção ou um provedor das ajudas do bem estar social, o que é? A resposta dada pelo capitalismo, na sua forma neoliberal, reconhece a não necessidade de um governo ou qualquer outra forma de atividade comunitária, uma vez que as reformas sociais podem se efetivar por si mesmas e que a “mão invisível” do mercado proporciona instituições eficientes do mesmo modo que oferece as mercadorias desejadas/necessárias. O mercado, e somente ele, é capaz de gerar a solução para os desequilíbrios. Se esses persistirem, é porque são resultados de entraves que continuam impedindo o livre funcionamento do mercado.

No entanto, a teoria difere drasticamente da prática. Tarso Genro também aponta os perigos que esse neoliberalismo pode trazer ao aspecto social:

“O neoliberalismo, em consequência, é ‘moderno’ e benigno: ele quer tirar o ‘peso do Estado’ das costas do cidadão, quer liberdade de movimentos para todos, menos leis, mais espaço para a economia desenvolver-se livremente... Isso significa dizer que as políticas públicas do Estado, que se propõem reduzir desigualdades e compensar as diferenças naturais e de origem social que existem entre os homens, devem ser desprezadas. Aliás, como foi feito na Inglaterra tatcherista, que custa a se erguer do processo de destruição econômica a que o país foi submetido.”¹⁶⁷

Desta forma, pode-se concluir que essas novas estruturas de poder vigentes em escala global, substitutivas do Estado-Nação e articuladas segundo os princípios de economia (de mercado, da apropriação privada, da reprodução ampliada do capital e da acumulação capitalista em escala global), na verdade, recriam relações imperialistas de poder – acentuando a concentração do poder econômico e agravando a questão social em âmbito mundial. No dizer de IANNI, esses centros “recriam os nexos de cunho imperialista; mas em outros níveis, com outra dinâmica.”¹⁶⁸

E continua o mesmo autor:

“ainda que os Estados nacionais mais fortes continuem a desempenhar tarefas imperialistas, formular geoeconomias e geopolíticas, suas prerrogativas já não são mais aquelas do imperialismo ‘clássico’. Ao lado dos Estados nacionais, mesmo os mais fortes, já se colocam e impõem as corporações transnacionais, que se transformaram inclusive em estruturas mundiais de poder. Na medida em que as

¹⁶⁷ GENRO, Tarso. O Neoliberalismo e o Cidadão-Mercadoria. **Direito em Revista**. Porto Alegre: AMATRA, n. 5, abr./ago. 1995a. p. 5.

¹⁶⁸ IANNI, Octávio. op. cit., 1997b. p. 233.

corporações adquirem a força, a versatilidade e a generalidade que se concretizam com a globalização do capitalismo, nessa mesma medida reduzem-se ou subordinam-se as possibilidades dos Estados nacionais, que eram as figuras por excelência do imperialismo e da interdependência.”¹⁶⁹

Configura-se, pois, um imperialismo sob a roupagem neoliberal, constituído, não mais por metrópoles/colônias, nações dependentes/dominantes, mas dominado por novos centros de poder. Nele, a forma de difusão dos processos econômicos e das forças produtivas não se enquadra mais naqueles subsistemas caracterizados pelo colonialismo ou imperialismo. E assim, a dinâmica fixada redesenha o mapa do mundo.

“A terminologia ‘globalização da economia mundial’ está sendo utilizada para justificar a nova forma de dominação, não só econômica como sócio-cultural dos países do ‘Primeiro Mundo’ sobre os países periféricos, impondo outros padrões de normas, condutas e comportamentos, que dão uma nova roupagem a este antigo tipo de dominação. (...) O que a primeira vista aparece como uma intensificação das relações sociais mundiais, na verdade, constitui-se uma nova face do imperialismo mundial.”¹⁷⁰

As maravilhas da modernização, da ciência e da técnica não se traduzem necessariamente na redução ou eliminação das desigualdades sociais. Ao contrário, aprofundam-nas, gerando um contingente imensurável de excluídos, que, por não proporcionar lucro, é relegado à margem do sistema.

O neoliberalismo “tem apenas acentuado as escalas da desigualdade, pois esta não pode ser retida pelo mercado, muito pelo contrário. O mercado ou os mercados são criadores naturais da desigualdade.”¹⁷¹ E o Estado, por sua vez, que teria a finalidade de aliviar a tensão entre os desiguais do capitalismo – administrando os interesses comuns ou introduzindo racionalidade no espaço irracional do mercado – tem seu papel cada vez mais reduzido. Dessa forma, “a lógica do mercado não apenas se torna hegemônica como também invade espaços sociais que antes não lhe eram afetos. O contrato social, que cria a modernidade, tende a se desfazer”¹⁷², para ser substituído pela lei do mais forte.

¹⁶⁹ IANNI, Octávio. op. cit., 1997a. p. 148-149.

¹⁷⁰ SILVA, Karine de Souza. Os Excluídos da Globalização. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). op. cit., p. 280.

¹⁷¹ NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Globalização e Exclusão Social: Fenômenos de uma Nova Crise da Modernidade? In: DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octavio, RESENDE, Paulo-Edgar A. (Orgs.) op. cit., p. 91.

¹⁷² Idem, Ibidem.

Conforme aponta FREIRE,

“a liberdade do comércio não pode estar acima da liberdade do ser humano. A liberdade de comércio sem limite é licenciosidade do lucro. Vira privilégio de uns poucos que, em condições favoráveis, robustece seu poder contra os direitos de muitos, inclusive do direito de sobreviver. Uma fábrica de tecido que fecha por não poder concorrer com os preços da produção asiática, por exemplo, significa não apenas o colapso econômico-financeiro de seu proprietário (...), mas também a expulsão de centenas de centenas de trabalhadores do processo de produção. (...) O desemprego no mundo não é, como se disse e tenho repetido, uma fatalidade. É antes o resultado de uma globalização da economia e de avanços tecnológicos a que vem faltando o dever ser de uma ética realmente a serviço do ser humano e não do lucro e da gulodice desenfreada das minorias que comandam o mundo.”¹⁷³

Por conseguinte, observa-se que toda a trama construída pelos mecanismos ideológicos neoliberais, legitimadores do atual processo de globalização econômica, começa a vivenciar uma profunda crise, por ainda propor o resgate de valores já superados pela própria História, ou seja, as contradições da sociedade liberal-burguesa.

O efeito desse processo de crise reflete o conflito entre o velho paradigma de soberania estatal e os novos centros de dominação mundial. A ordem econômica mundial ora implementada apenas contempla os interesses dos novos donos do poder, (1) afastando-se das práticas sociais conquistadas arduamente no decorrer do processo histórico, (2) desconsiderando os conflitos coletivos de massas e (3) desprezando o contingente cada vez maior de excluídos do capitalismo.¹⁷⁴ “O discurso ideológico da globalização procura disfarçar que ela vem robustecendo a riqueza de uns poucos e a pobreza e a miséria de milhões. O sistema capitalista alcança, no neoliberalismo globalizante, o máximo de eficácia de sua malvadez intrínseca.”¹⁷⁵

¹⁷³ FREIRE, Paulo. Globalização Ética e Solidariedade. In: DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octavio, RESENDE, Paulo-Edgar A. (Orgs.). op. cit., p. 249-250.

¹⁷⁴ Oswaldo Coggiola apresenta alguns dados que comprovam estas constatações. “Os 20% mais pobres do mundo ficavam, em 1993, com apenas 1,4% do total da renda do planeta, uma queda de 0,9 ponto percentual em relação a 1960. Os 20% mais ricos viram a sua fatia saltar, no mesmo período, de 70% para 85% da riqueza mundial. 358 bilionários têm ativos que superam a renda anual somada de países em que vivem 2,3 bilhões de pessoas (45% da população mundial)! E 33% da população dos países em desenvolvimento (1,3 bilhão) vivem com menos de US\$ 1 por dia. Deles, 550 milhões estão no sul da Ásia, 215 milhões na África subsaariana e 150 milhões na América Latina.” COGGIOLA, Oswaldo. Globalização e Alternativa Socialista. In: KATZ, Claudio, CHESNAIS, François et al. op. cit., p. 123-124.

¹⁷⁵ FREIRE, Paulo Globalização Ética e Solidariedade. In: DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octavio, RESENDE, Paulo-Edgar A. (Orgs.). op. cit., p. 248.

É no âmbito dessas preocupações que se insere a proposta e o desenvolvimento deste estudo. A clara indicação da falência do paradigma estatal pela emergência de novas instâncias de poder econômico atinge diretamente a questão social – que se agrava, a cada dia, mundialmente, pela diminuição progressiva “dos gastos de natureza social do Estado, o que impulsiona ainda mais as condições de miséria em que vegeta a maior parte da humanidade.”¹⁷⁶ É preciso reformular o papel do Estado e suas instituições, de modo a atender as demandas necessárias no aspecto social, representadas pela vida digna de milhões de excluídos do mercado de trabalho e consumo. Segundo aponta, com propriedade, GENRO, “a mão do mercado pode ser invisível, mas não é cega nem generosa. Ela vê muito bem e, quando bate, bate fortemente na face do povo.”¹⁷⁷

Confirma-se, desse modo, a necessidade da proposta de um novo paradigma político, econômico e social, configurado num modelo aberto e democrático, que privilegie a participação direta dos sujeitos sociais na gestão da economia local (inclusive no controle das instituições políticas na aplicação dos recursos), a fim de pleitear o cumprimento daqueles direitos sociais conquistados arduamente no decorrer do processo histórico.

Por conseguinte, antes de se desenvolver as possibilidades de o poder local garantir a efetividade os direitos sociais – na forma de um amplo espaço público de descentralização e participação democrática em nível municipal – impõe-se tratar, primeiramente, do que são e como foram conquistados tais direitos. Tal direcionamento implica na obrigatoriedade de se avançar na explicitação de sua dimensão histórica mundial, enfatizando o constitucionalismo brasileiro, a fim de comprovar exatamente a necessidade da mudança de paradigma. Como se verificou até este momento, isso remete aos fatores que tornam o antigo paradigma estatal gradualmente impotente para satisfação dos direitos sociais que ele mesmo positivou, ou seja, a globalização econômica neoliberal.

¹⁷⁶ GENRO, Tarso. **Utopia Possível**. 2.ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995b. p. 64.

¹⁷⁷ Idem, p. 89.

CAPÍTULO 2

OS DIREITOS SOCIAIS FACE À GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA

2.1 Direitos Sociais: origem, natureza e dimensão histórica.

Afirmou-se anteriormente que, em decorrência do processo de globalização econômica neoliberal, está ocorrendo um gradativo enfraquecimento do Estado-Nação, no que tange a sua intervenção na sociedade, sob a justificativa de que certas reformas (como o controle da inflação), devem ser feitas a qualquer custo. Para tanto, impõe-se reduzir a função pública do Estado e abrir espaço para a legalidade do mercado. E, nessa visão, os primeiros direitos a serem atingidos são os direitos sociais.

Assim, esse processo apregoa: (1) que a afirmação de que o mercado é o supremo – e único – regulador da atividade econômica, (2) que o Estado deve ser mínimo e neutro e (3) que a sociedade deve acabar com as leis de proteção social para deixar que a oferta, a procura e o lucro organizem o mundo, mesmo que faculte a destruição dos direitos sociais, tão duramente conquistados no decorrer da história da humanidade.

Nesse cenário, essa análise é circunscrita em quatro momentos: (1) direitos sociais – conceito, origem e dimensão histórica; (2) a sua evolução e posituação dentro do constitucionalismo brasileiro; (3) a apresentação dos direitos sociais na Constituição Federal

Brasileira de 1988; (4) por fim, o efeito-ataque da globalização econômica e da política neoliberal à Magna Carta de 1988, principalmente no que tange às políticas sociais.

A adoção de políticas de corte dos gastos públicos destinados às políticas sociais – em nome da competitividade e da reestruturação produtiva – compromete a real efetividade dos direitos positivados na Constituição Brasileira de 1988, sendo que muitos deles sequer foram implementados. Acusada de inviabilizar as ações do governo brasileiro, a Magna Carta passa a ser objeto de desenfredda fúria reformista – processo este que ainda se encontra em pleno funcionamento. Busca-se modificar à força, muitas vezes sem respeitar o equilíbrio entre os poderes, “um sistema constitucional que sequer foi bem experimentado. De qualquer modo, a qualquer preço. Sem se avaliar – ou avaliando, dando-se pouca importância – os imensos prejuízos que a tentativa já causa à Nação e que as tais reformas, se aprovadas, provocarão aos cidadãos.”¹⁷⁸

Isso posto e retomando a linha de condução deste Capítulo 2, há de se deixar evidenciado que os direitos do homem são direitos históricos, caracterizados pela luta em defesa de novas liberdades contra velhos poderes. Nasceram, de modo gradual, para atender às carências humanas, partindo dos direitos individuais até chegar ao reconhecimento dos direitos do cidadão no mundo. Os direitos fundamentais – cujo primeiro anúncio se deu na Declaração Universal dos Direitos do Homem – constituem classe variável, modificando-se de acordo com a mudança das condições históricas. São divididos, pela maioria dos doutrinadores, em gerações de direitos¹⁷⁹, conforme o bem a que se visa tutelar. O que é

¹⁷⁸ JARDIM, Antonio Guilherme Tanger. Reformas Preocupantes. **Encarte Especial do Diário da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**, comentando o Seminário Democracia e Justiça – o Poder Judiciário na Construção do Estado de Direito, realizado de 8 a 10 de novembro de 1998, em Porto Alegre-RS. p. 4.

¹⁷⁹ Cf. BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução por Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 32 e ss. Segundo Ingo Sarlet, importa ressaltar as “fundadas críticas que vêm sendo dirigidas contra o próprio termo ‘gerações’ por parte da doutrina alienígena e nacional. Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementariedade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão ‘gerações’ pode ensejar falsa impressão de substituição gradativa de uma geração por outra”, contrariando o que na verdade ocorre, ou seja, que tais direitos encontram-se em permanente processo de expansão, transformação, cumulação e ampliação, cujo processo de reconhecimento é de cunho essencialmente dinâmico e dialético, marcado por avanços e retrocessos, constituindo-se categoria materialmente aberta e mutável, “razão pela qual há quem prefira o termo ‘dimensões’ dos direitos fundamentais”. SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 47.

fundamental numa época e civilização, já não o é em outras épocas e culturas; ou àquelas necessidades são acrescentadas novas.

Os direitos sociais surgem e se desenvolvem ao longo do século XX, por influência da Revolução Russa, da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar de 1919, legitimadoras do Estado social ou Estado providência.

Levando-se em conta a classificação dos direitos humanos em gerações de direitos, enquadram-se os direitos sociais dentre os direitos de terceira geração (considerando-se como de primeira geração os direitos civis, conquistados através das declarações de direitos de 1776 (Americana) e 1789 (Francesa) e de segunda geração os direitos políticos, surgidos no decorrer do século XIX). Por fim, apresenta-se a quarta geração de direitos – advinda a partir da metade do século XX – onde se incluem os chamados direitos de solidariedade, ou seja, os direitos do homem, no âmbito internacional, de titularidade difusa ou coletiva. Considerados direitos sobre o Estado, têm caráter supranacional (direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente sadio, à paz e à autodeterminação dos povos).¹⁸⁰

Os direitos civis ou de liberdade são também considerados direitos negativos – por serem direitos estabelecidos contra o Estado – dirigidos a uma abstenção por parte dos poderes públicos. Tendem a limitar o poder do Estado, reservando aos indivíduos uma esfera de liberdade, entendida como de não-impedimento.¹⁸¹ Surgiram, de acordo com Capítulo 1, em contraposição ao absolutismo estatal, juntamente com as revoluções burguesas e o desenvolvimento do Estado moderno de Direito, na sua concepção liberal-burguesa-individualista. Constituem-se num elenco de liberdades atribuídas aos indivíduos frente aos demais e, sobretudo, frente às possíveis ingerências indevidas dos poderes públicos (seus órgãos e agentes).

Como segunda geração de direitos estão os direitos políticos – conquistados no século XIX – entendidos como o direito de participar do Estado, na formação do poder político. A liberdade passa a ser vista não apenas de forma negativa, mas sobretudo sob a forma positiva,

¹⁸⁰ Classificação atribuída Cf. BEDIN, Gilmar. **Os Direitos do Homem e o Neoliberalismo**. Ijuí: UNIJUÍ, 1997. p. 43-46. Ver também BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 5-6.

¹⁸¹ Cf. BEDIN, Gilmar. op. cit., p. 46-47.

como autonomia. Com o reconhecimento desta segunda geração, há uma expansão da democracia moderna no sentido de tornar-se mais efetiva, pela participação, cada vez mais ampla e generalizada, dos membros de uma comunidade no poder político (direito ao sufrágio universal, de constituir partidos políticos, de plebiscito, referendo e iniciativa popular).¹⁸²

Já a terceira geração de direitos, objeto de estudo do presente capítulo, compreende os chamados direitos sociais ou de créditos. Corporificam o direito de exigir a intervenção do Estado na sociedade e no mercado a fim de as desigualdades sejam reduzidas e a justiça social promovida e garantida.¹⁸³ Objetivam assegurar, mediante a compensação das desigualdades sociais, o exercício de uma liberdade e uma igualdade real e efetiva. Pressupõe um comportamento ativo do Estado, já que a igualdade material não se oferece simplesmente por si mesma, mas deve ser devidamente implementada, através de uma adequada e justa distribuição e redistribuição dos bens existentes.¹⁸⁴

A garantia dos direitos sociais parte da constatação de que não basta somente proteger o indivíduo contra o Estado, mas que também é preciso protegê-lo contra os que estão dispostos a praticar o abuso do poder econômico. Como preleciona BEDIN, são

“os direitos que tornam o Estado devedor dos indivíduos, particularmente dos indivíduos trabalhadores e dos indivíduos marginalizados, no que se refere à obrigação de realizar ações concretas, visando a garantir-lhes um mínimo de igualdade e de bem-estar social. Esses direitos, portanto, não são direitos estabelecidos ‘contra o Estado’ ou direitos de ‘participar do Estado’, mas sim direitos garantidos ‘através ou por meio do Estado’ (...) que é chamado a organizar a sociedade e, em consequência, é ele que passa a estabelecer os critérios para a distribuição de renda, fugindo, assim, da esperteza e da sorte individuais, critérios predominantes em uma sociedade baseada exclusivamente no mercado livre.”¹⁸⁵

¹⁸² Cf. BEDIN, Gilmar. op. cit., p. 60-61; BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 32-33.

¹⁸³ Cf. BEDIN, Gilmar. op. cit., p. 66.

¹⁸⁴ Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. op. cit., p. 49-50, 257-259.

¹⁸⁵ BEDIN, Gilmar. op. cit., p. 66 e 87.

Pertencem a esta geração os direitos ao trabalho, à seguridade social, à educação e à habitação, que são garantidos pela instituição, pelo Estado, ao ofertar serviços públicos,¹⁸⁶ providos através do recolhimento tributário.

Segundo FERREIRA FILHO, os direitos sociais têm a natureza de direitos subjetivos e onde existe um direito subjetivo significa que há um dever jurídico por parte de outrem. Ou seja,

“não são meros poderes de agir – como é típico das liberdades públicas de modo geral - mas sim poderes de exigir. (...) O sujeito passivo desses direitos é o Estado. É este posto como responsável pelo atendimento aos direitos sociais. (...) O objeto do direito social é, tipicamente, uma contraprestação sob a forma da prestação de um serviço. O serviço escolar, quanto ao direito à educação, o serviço médico-sanitário-hospitalar, quanto à saúde, (...) etc. (...) A garantia que o Estado, como expressão da coletividade organizada, dá a esses direitos é a instituição dos serviços públicos a eles correspondentes. Trata-se de uma garantia institucional, portanto.”¹⁸⁷

Tendo consciência da amplitude e da complexidade que envolve uma discussão sobre antecedentes evolutivos dos direitos sociais, a análise inclina-se, presentemente, por pontuar alguns períodos e fatos que se considera importantes para o entendimento da origem dos direitos sociais.

A implementação dos direitos sociais, juntamente com “a passagem do Estado Liberal ao Estado social, é, portanto, algo que ocorre de forma lenta e gradual, estampada pela luta de classes e pela força da burguesia em fazer valer suas proposições. Apresentam-se, principalmente, como uma concessão da classe dominante, por não ver outra saída para a inquietação popular”¹⁸⁸ das classes trabalhadoras e marginalizadas – em situação de extrema miséria e exploração – frente aos absurdos cometidos em nome da acumulação, da liberdade

¹⁸⁶ A instituição dos serviços públicos adveio da idéia de que algumas atividades deveriam estar fora de uma lógica de mercado, em razão da natureza de interesses que protegem, devendo ser gerenciadas segundo princípios específicos. Dando a todos o acesso a certos bens, os serviços públicos aparecem como instrumentos de liberdade, igualdade e solidariedade, indispensáveis ao equilíbrio social.

¹⁸⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 49-51.

¹⁸⁸ LACERDA, Antônia Denise. **Os Direitos Sociais e o Direito Constitucional Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 1995. p. 23-24.

de mercado e do individualismo reinante pós-Revolução Industrial. Acresce-se ainda o intuito de obstaculizar o avanço, cada vez significativo, das idéias socialistas no início do século XX.

As Revoluções Industrial e Francesa constituem-se fatos causais do posterior desenvolvimento dos direitos sociais. A primeira, pelo aumento considerável da oferta de trabalhadores e pela submissão destes a qualquer tipo de trabalho, torna, com o advento da indústria, no século XIX, o proletariado objeto de extrema exploração; a segunda, pelo florescimento dos primeiros princípios sociais, como o da igualdade, previsto no Artigo 1º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, e no Artigo 6º, que reza: *“A Lei é expressão da vontade geral. (...) Todos os cidadãos, sendo iguais diante dela, são igualmente admissíveis a todas as dignidades, cargos e empregos públicos, segundo sua capacidade, e sem outra distinção que a de suas virtudes e de seus talentos.”*¹⁸⁹

Com a Revolução Francesa, a liberdade individual é afirmada em contraposição ao Estado, cujo poder deveria ser limitado para que a burguesia revolucionária pudesse (1) acabar com os privilégios oferecidos à nobreza feudal e (2) desvincular os trabalhadores do feudo a fim de criar mão-de-obra para seus interesses mercantis. O trabalhador seria livre para vender a força de trabalho, contratando em pé de igualdade com o empregador.¹⁹⁰ Assim, sua importância reside na desvinculação da mão de obra que, de servil, foi elevada ao nível contratual.

Entretanto, não tarda para que o detentor dos meios de produção passe a explorar seus subordinados, assumindo uma posição de superioridade, quase absoluta, em relação ao trabalhador, “na medida em que detinha os meios de produção e dispunha de total liberdade para pagar o menor salário possível aos trabalhadores (inclusive crianças), bem como para despedi-los ao inteiro arbítrio”¹⁹¹. Desta forma, impõe condições de trabalho extremamente penosas, o que acentua ainda mais o contraste entre as novas classes sociais nascidas do liberalismo.

¹⁸⁹ Extraído de SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. **Direito Constitucional do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1977. p. 32.

¹⁹⁰ Cf. GALVÃO, Paulo Braga. op. cit., p. 11.

¹⁹¹ Idem, p. 12.

“Era evidente, assim, que não bastava assegurar os direitos individuais, pois, numa sociedade composta de pequena parcela de privilegiados e de uma imensa maioria de sacrificados, as necessidades de justiça se mostram mais urgentes e imperiosas do que as de liberdade.

Era preciso considerar o indivíduo como um ser social, exercendo uma tarefa concreta dentro da estrutura da sociedade, e não como um ente abstrato e isolado. A revolução política deveria ser completada pela revolução social. O Estado deveria deixar sua condição de mero espectador e passar a desempenhar um papel ativo, adotando medidas concretas em favor dos cidadãos e intervindo na ordem econômica.”¹⁹²

Assim, conclui SARLET:

“o impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia de seu efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social. (...) Não se cuida mais, portanto, de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado.”¹⁹³

Entre as legislações, a Constituição Francesa de 1848 é considerada o embrião e o marco na consagração dos direitos econômicos e sociais, ao atribuir aos indivíduos “direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas.”¹⁹⁴

Também a Igreja tem significativa importância no desenvolvimento dos direitos sociais, em âmbito mundial, a partir da edição da encíclica *Rerum Novarum* (Das Coisas Novas), do Papa Leão XIII em 1891. “Após analisar a condição dos operários, ela enumera os direitos que lhes deviam ser assegurados, nos diferentes aspectos de sua atividade (duração do trabalho, salário condigno, segurança e higiene, associação profissional e proteção às mulheres e crianças)”¹⁹⁵, tendo enorme importância para a constituição do Direito do Trabalho. Além disso, no século XIX, definem-se “os contornos daquilo que hoje reconhecemos como a doutrina social da Igreja, uma corrente de pensamento de inegável influência em todo o desenvolvimento da noção de direitos sociais.”¹⁹⁶

¹⁹² GALVÃO, Paulo Braga. op. cit., p.12-13.

¹⁹³ SARLET, Ingo Wolfgang. op. cit., p. 49.

¹⁹⁴ Idem, Ibidem.

¹⁹⁵ GALVÃO, Paulo Braga. op. cit., p. 23.

¹⁹⁶ Idem, p. 22.

No curso desses acontecimentos, um fato social, político e econômico abala a História: a Revolução Russa de 1917, que transforma o proletariado em classe dominante e traz, ao mundo capitalista, a “concreta visão de que a dignidade dos trabalhadores precisava ser resguardada e seus direitos deveriam ser reconhecidos por serem fundamentais ao desenvolvimento e integração do homem.”¹⁹⁷ A crítica socialista denuncia o caráter formal das liberdades reconhecidas nas Declarações de Direitos, pois o exercício dessas liberdades pressupõe condições econômicas sem as quais o indivíduo não pode usufruir concretamente das mesmas. De nada adianta proclamar-se liberdades, se não são fornecidas condições econômicas para que a sociedade, como um todo, em pé de igualdade, possa usufruí-las.

Com isso, os países capitalistas – por não comungar com as idéias socialistas – a fim de impedir o florescimento de tais idéias revolucionárias, implementam mecanismos para assegurar direitos sociais aos seus trabalhadores e marginalizados. Passam, portanto, a intervir diretamente na esfera econômica e social. Inaugura-se, assim, a fase intervencionista do capitalismo, ou seja, o Estado do bem-estar social ou *Welfare State*, conforme já estudado no Capítulo 1.

Concretamente, no século XX, (de modo especial após as duas grandes Guerras Mundiais – fatos que exigiram reestruturação econômica dos países atingidos através da intervenção direta dos estados nas economias), os direitos sociais passam a ser consagrados em um número significativo de Constituições¹⁹⁸, além de se constituírem objeto de diversos pactos internacionais, como o de Versalhes, em 1919, e a criação da OIT (Organização

¹⁹⁷ ARRUDA, Kátia Magalhães. **Direito Constitucional do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1998. p. 28.

¹⁹⁸ Segundo Antônio Carlos Wolkmer, “as necessárias e emergentes condições sócio-econômicas de fins do século XIX e início do século XX propiciaram (...) o patamar real para surgimento também de Constituições ideológicas, marcadas por outra proposta político-jurídica e que, em certo grau de abstração, costumam ser inseridas num contexto maior, denominado de Constitucionalismo Social. Este corpo de idéias jurídicas reflete, por conseguinte, a transição política e a fixação de uma ordem econômico-social, que, em algumas sociedades contemporâneas, tipificaram-se a partir da Segunda metade do século XIX, e, em outras, somente no decorrer das primeiras décadas deste século. (...) Mais especificamente sobre a peculiaridade deste processo, devem-se considerar as profundas modificações sociais e econômicas ocorridas na Europa e no Ocidente: em parte, devido à amplitude dos conflitos sociais e ao conseqüente alargamento da ‘questão social’; ao crescimento de reivindicações das massas urbanas trabalhadoras, associadas, em determinado momento, às representações socialistas e anarco-sindicalistas; à contribuição da Igreja Católica na afirmação de uma doutrina de justiça social; e, de outra parte, aos novos rumos do desenvolvimento do capitalismo industrial e financeiro; aos efeitos da Grande Guerra de 1914-18 e ao decisivo impacto ideológico da Revolução Russa de 1917.” WOLKMER, Antônio Carlos. **Constitucionalismo e Direitos Sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989b. p. 17-18.

Internacional do Trabalho) – entidade de importante papel na evolução do Direito do Trabalho em âmbito mundial.

Estabelece-se, dessa forma, uma ligação intrínseca entre os direitos sociais e o constitucionalismo. A Constituição é base do ordenamento jurídico de um Estado, por onde é definida toda sua organização econômica, política e social. Até mesmo a sua omissão no texto constitucional é altamente significativa.

“Com efeito, a ausência de uma Declaração de direitos sociais ou de cláusulas econômico-sociais em determinada Constituição (o que ocorria freqüentemente durante o século XIX) traduz, ao menos implicitamente, uma tomada nítida de posição em favor do Estado liberal, abstencionista, do ‘laissez faire’. Logo, a ausência de cláusulas sociais e econômicas numa Constituição significa (...) a opção por um determinado sistema político-econômico. Pode ser lembrado, a propósito, que a ausência de uma Declaração de Direitos Sociais no texto constitucional não impede que, lentamente, pouco a pouco, surja uma legislação ordinária que de certa maneira supre, ao menos parcialmente, a inexistência daquela Declaração (como acontece, por exemplo, nos Estados Unidos da América, em que as leis ordinárias e a nova orientação da Suprema Corte, a partir da década de 30, têm admitido uma legislação trabalhista, bem como uma ampla intervenção do Estado, sobretudo da União, na vida econômica e social daquele país).”¹⁹⁹

Atualmente, pode-se constatar que a maioria das Constituições Modernas “acolheram normas relativas à organização social e econômica.”²⁰⁰ Dentre tantas, merecem destaque na consolidação dos direitos sociais as Constituições abaixo citadas.

A Constituição Mexicana de 1917 foi a primeira a merecer o qualificativo de “social” do mundo. Exalta o nacionalismo, apresenta a reforma agrária e cria um Título – retratado no seu Artigo 123 – inteiramente consagrado ao Trabalho e à Previdência Social. Apesar de sua importância histórica e prioridade cronológica, a Constituição Mexicana não teve grande repercussão mundial, tendo sido até certo ponto ofuscada pela Constituição de Weimar.²⁰¹

A Constituição de Weimar foi editada na Alemanha, em 1919, sob um realidade devastadora ocasionada pelo final da Primeira Guerra Mundial. Segundo FERREIRA FILHO, a situação da Alemanha era dramática: suas “instituições políticas estavam derruídas, a

¹⁹⁹ SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. op. cit., p. 19-20.

²⁰⁰ Idem, p. 19-21.

²⁰¹ Cf. SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. op. cit., p. 45-51.

situação social extremamente agravada, as forças da ordem desmoralizadas”.²⁰² Simultaneamente com a crise, cresce o movimento operário alemão gerado por uma massa operária descontente. Desencadeiam-se várias greves, que abalam profundamente o país e fortalecem a influência das forças socialistas até mesmo nos partidos burgueses mais fortes (entenderam que perderiam muitos votos caso tomassem uma posição contrária aos movimentos ora deflagrados).²⁰³

Buscando estabelecer uma distância segura do agitado proletariado de Berlim, os constituintes reúnem-se em Weimar.

*“Não havia condições sequer para que a Assembléia Constituinte convocada para estabelecer um novo quadro constitucional, se reunisse em Berlim, a capital. Por isso, reuniu-se ela em Weimar, de passado intelectual, em que se cultivava (e ainda se cultiva) a figura de Goethe. (...) Elaborou-se uma Constituição para a Alemanha republicana, da qual o ponto mais relevante para a história jurídica é a Parte II – Direitos e deveres fundamentais dos alemães. Nesta, dedica-se a primeira seção ao indivíduo, a Segunda, à vida social, a Terceira, à religião e a sociedades religiosas, a Quarta, à instrução e estabelecimentos de ensino, e a Quinta, à vida econômica.”*²⁰⁴

Os constitucionalistas são unânimes em reconhecer a influência da Constituição de Weimar nas várias Constituições do pós-guerra, uma vez que se caracteriza como a primeira tentativa de se elaborar uma social democracia, por procurar conciliar o ideário liberal burguês-individualista aos princípios socialistas, afastando seus extremismos radicais.

Passa-se, portanto, do Estado liberal ao Estado social, onde, além dos direitos individuais reconhecidos até então, são criadas condições objetivas e materiais para que seja possível o bem-estar da sociedade como um todo. Prontamente, o novo modelo difunde-se pelo mundo, chegando ao Direito Brasileiro com a Carta de 1934.

Outras constituições também dão grande relevância aos direitos sociais: a Constituição Espanhola de 1931, que, juntamente com a de Weimar, exerce grande influência em vários países, como o Brasil – especialmente na elaboração da Constituição Brasileira de 1934; ainda

²⁰² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. op. cit., p. 48.

²⁰³ Cf. GALVÃO, Paulo Braga. op. cit., p. 30-31.

²⁰⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. op. cit., p. 48.

“as Constituições da União Soviética (1918-1923, 1925 e 1936), a Constituição da Itália de 1947 e as Constituições Francesas de 1946 e 1958.”²⁰⁵

2.2 A Posituação dos Direitos Sociais no Constitucionalismo Brasileiro

Como foi estudado no primeiro item deste capítulo, somente a partir do início do século XX, (mais precisamente após a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Socialista na Rússia, fatos que projetam o problema social no âmbito do constitucionalismo) é que os direitos sociais são efetivamente incorporados nos ordenamentos jurídicos modernos.

O constitucionalismo brasileiro segue pelo mesmo caminho. No decurso do século XIX, são duas as Constituições Brasileiras: a Constituição Monárquica de 1824 e a Constituição Republicana de 1891. Ambas incorporam a mesma conotação liberal adotada quase que mundialmente e focalizam em seu texto os direitos individuais. Contudo, os direitos sociais não são contemplados nessas Constituições.

A economia brasileira baseia-se, na época, na monocultura latifundiária e no trabalho escravo. Por isso, a Constituição de 1824, juntamente com a legislação ordinária brasileira, não retratam normas específicas sobre a proteção ao trabalho e aos direitos sociais. Salienta GALVÃO que, “embora existissem disposições sobre o trabalho dos ‘feitores, guarda-livros, caixeiros e outros quaisquer prepostos das casas de comércio’, como é o caso das regras contidas nos artigos 74 a 86 do Código Comercial (1850), não se pode ainda vislumbrar durante o Império a existência de leis trabalhistas.”²⁰⁶

“Vivia-se então o período de fastígio do Estado absenteísta, do ‘État-gendarme’, do Estado liberal que não se imiscuia, ao menos em regra, nas atividades econômicas. A nossa Constituição monárquica compreensivelmente não poderia ter ido mais adiante nem poderia ter cogitado de determinados problemas que eram então alheios aos próprios textos constitucionais das nações que então se industrializavam.”²⁰⁷

²⁰⁵ Cf. SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. op. cit., p. 61.

²⁰⁶ GALVÃO, Paulo Braga. op. cit., p. 66.

²⁰⁷ SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. op. cit., p. 70.

Já a Constituição Republicana de 1891, idealizada por Rui Barbosa, inspira-se no modelo de organização política oferecido pela Constituição norte-americana, adotando (1) o sistema da federação, como forma de Estado, (2) a República, como forma de Governo, e (3) o presidencialista, como sistema de governo vigente no país. Inova também, incorporando em seu texto os direitos políticos de segunda geração. É claro que, seguindo o espírito liberal-individualista dominante na época, esta Constituição também é omissa quanto a dispositivos sociais.

Com a abolição da escravidão em 1888 e a proclamação da República, inaugura-se um processo de mudança, não somente do quadro econômico da nação, como também da mentalidade do governo. A industrialização traz a necessidade de implementação de uma legislação de proteção ao operariado, a fim de desmobilizá-la de qualquer simpatia às tendências radicais da época.²⁰⁸ Apesar disso, “somente com a reforma constitucional de 1926 que pela primeira vez o trabalho passou a figurar na Constituição, atribuindo-se competência privativa ao Congresso Nacional para editar leis sobre o assunto.”²⁰⁹

Observa CERQUEIRA FILHO que, no período anterior a 1930, mesmo que houvesse reivindicações sociais, estas não se evidenciam, pois não têm condições de se impor ao pensamento dominante. Como o Estado está atrelado aos interesses das oligarquias dominantes, a questão social é tida como um crime político e, conseqüentemente, um caso de polícia, uma questão marginal, ilegítima, ilegal, subversiva, e que “deveria ser tratada no interior dos aparelhos repressivos do Estado”.²¹⁰ Tudo isso porque as reivindicações dos trabalhadores constituem uma ameaça aos privilégios dos donos do poder.

“Por isso, podemos dizer que, para as oligarquias agrárias, e mesmo para os setores burgueses emergentes, negar a ‘questão social’ como questão não implicava lidar com o medo que o avanço do operariado impunha (o que supõe a atividade política), mas querer vencer o medo à força. As classes dominantes pretendiam vencer esse medo pela ocultação, tanto do medo quanto da ‘questão social’ em si. Aliás não é outro o conteúdo repressivo da sentença ‘questão social’

²⁰⁸ Cf. ARRUDA, Kátia Magalhães. op. cit., p. 33.

²⁰⁹ GALVÃO, Paulo Braga. op. cit., p. 67.

²¹⁰ Cf. CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A questão social no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982. p. 59.

*caso de polícia'. (...) Os problemas sociais tratados pela polícia, rigorosamente falando, nunca existiram porque passíveis de serem exterminados; à bala...*²¹¹

Mas, sem dúvida, é a Revolução de 1930 que marca o início de uma nova fase no processo evolutivo dos direitos sociais no Brasil, rumo à mudança do paradigma constitucional. “O governo Vargas aprofundará o tratamento da ‘questão social como uma problemática nova, isto é, que recebe um tratamento novo na ótica dos grupos dominantes. Esse tratamento novo não se refere só ao nível ideológico. O problema será tratado por novos aparelhos de Estado e a ‘questão social’ será reconhecida como legítima.”²¹²

*“Nas primeiras décadas deste século, uma das concepções doutrinárias mais vigorosas no contexto da ordem jurídico-política internacional era a do Constitucionalismo Social. Se, durante os séculos XVIII e XIX, predominaram as idéias de um Constitucionalismo Político ligado ao liberalismo democrático burguês e aos princípios clássicos do modo de produção capitalista, o século XX representará o reflexo direto de um constitucionalismo identificado não só com a democracia social, mas também com o intervencionismo estatal e com a crescente proletarianização das massas.”*²¹³

Segundo WOLKMER, “a Revolução de 1930 destruiu o velho liberalismo do ordenamento jurídico-burguês da Primeira República, pois este estava irremediavelmente minado pela fragilidade de um federalismo comprometido com os interesses personalísticos e clientelísticos. Instaurada a vitória do movimento revolucionário, uma junta militar (...) transmitiu o Governo ao representante da oposição, Getúlio Vargas”²¹⁴, após sua derrota por Júlio Prestes nas eleições para presidência da República em 1930. “Imediatamente, promulgou o Decreto Institucional nº 19.383, dando plenitude para o Governo Provisório dissolver o Congresso Nacional, exercer temporariamente as funções dos poderes Executivo e Legislativo, suspender as garantias constitucionais, bem como nomear interventores federais para os Estados-membros.”²¹⁵ Cabe, portanto, ao Governo Provisório, “num primeiro momento, reexaminar e corrigir todos os malefícios da legislação em vigor, para, posteriormente, reintegrar o país nos quadros de um regime de legalidade constitucional”²¹⁶, com a instauração de uma Assembléia Constituinte.

²¹¹ CERQUEIRA FILHO, Gisálio. op. cit., p. 61.

²¹² Idem, p. 75.

²¹³ WOLKMER, Antônio Carlos. op. cit., 1989b. p. 53.

²¹⁴ Idem, p. 59.

²¹⁵ Idem, Ibidem.

²¹⁶ Idem, p. 59-60.

“A Revolução de Outubro de 1930 originou um novo modelo de Estado, promoveu a modernização do país e permitiu uma insuspeitada aliança entre a burguesia industrial e a classe trabalhadora. A conspiração que detonou toda essa transformação começou a ser orquestrada no ano do crack da bolsa. Foi uma reação à insistência do presidente da República, Washington Luís, em ter o paulista Júlio Prestes como sucessor. Gaúchos, mineiros e nordestinos, sentindo-se desprestigiados, formaram em 1929 a Aliança Liberal: o governador do Rio Grande, Getúlio Vargas, era o candidato à Presidência, tendo o paraibano João Pessoa como vice. O programa da legenda se opunha à oligarquia dos barões do café e tentava sensibilizar a classe média: trazia promessas de leis trabalhistas e garantias sociais – coisas inéditas naqueles tempos. As eleições em 1º de março de 1930, largamente fraudadas (por ambos os lados), garantira a vitória do candidato governista. Começava a se preparar a revolução. O assassinato de João Pessoa – mais por razões privadas do que públicas – acabou servindo de estopim. No dia 3 de outubro, a revolução estoura. Por todo o país, espocam manifestações. Faz-se gigantesca a adesão popular. Getúlio Vargas e uma tropa de 3 mil homens embarcam num trem a caminho da capital federal. No dia 24, Washington Luís capitula.”²¹⁷

No entanto, esse processo é permeado de reações, tanto por parte das oligarquias liberais conservadoras, como também dos setores tenentistas da época, que desencadeiam a Revolução Paulista de 1932, “um movimento liberal contra-revolucionário cujo objetivo era a constitucionalização do país”.²¹⁸ Isso, na verdade, acaba atrapalhando o curso deste processo, que somente é reestabelecido em novembro de 1932, com a instauração de uma Subcomissão Constitucional para elaborar o anteprojeto da Constituição de 1934, denominada “Comissão Itamarati”.²¹⁹

Tanto os trabalhos da Comissão Constitucional como, posteriormente, os trabalhos da Assembléia Constituinte, sofrem

“influência da moderna ideologia constitucionalista do pós-guerra e reflexo das grandes Constituições Sociais (Lei Mexicana de 1917, e, de modo específico, a Carta de Weimar de 1919 e a Constituição Espanhola de 1931) (...) fundamentalmente acentuando o espírito das grandes inovações de ‘Ordem Econômica e Social’, consideradas em função das novas postulações históricas das massas trabalhadoras e da crescente participação do Estado na esfera econômica.”²²⁰

²¹⁷ MENDES, Moisés. Especial – Revolução de 30 (1). **Zero Hora**, Porto Alegre, 30 set. 2000. 2. Caderno. p. 2.

²¹⁸ WOLKMER, Antônio Carlos. op. cit., 1989b. p. 65.

²¹⁹ Cf. WOLKMER, Antônio Carlos. op. cit., 1989b. p. 64-70.

²²⁰ Idem, p. 75.

Busca-se conjugar e harmonizar a democracia com as tendências sociais, através da afirmação dos interesses da coletividade sobre os do indivíduo.

Muitas facções coexistem no cenário brasileiro da época. Aqueles que defendem uma constitucionalização sob a liderança de Getúlio Dornelles Vargas e outros que propõem a Constituinte com a deposição do chefe do Governo. Para conciliar interesses, Getúlio Dornelles Vargas instaura uma Constituinte fundada na “negociação e compromisso”, como forma de dirimir os radicalismos. Através da inteligente formação de alianças, não se subordina de maneira exclusiva e duradoura com os interesses imediatos de qualquer delas, mas assegura sua permanência no poder.²²¹ Conjuntamente aos trabalhos da Constituinte, o governo cria um organismo estatal responsável em fiscalizar o cumprimento das normas de proteção social, denominado Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.²²²

A Constituição de 1934, que assume a maioria dos postulados sociais do anteprojeto do Itamarati, inaugura um novo paradigma de Estado – viabilizador das principais tendências em confronto. É pioneira na introdução de princípios sobre a ordem econômica e social, dentre eles os relativos à família, à educação e cultura, ao funcionalismo público, além daqueles destinados ao trabalho, como

“salário mínimo, jornada de oito horas, proteção ao trabalho a menores de 14 anos, férias anuais remuneradas; indenização ao trabalhador despedido e assistência médica e sanitária ao trabalhador. Outros pontos importantes foram a criação da representação profissional na Câmara dos Deputados (...), a afirmação do princípio da pluralidade e autonomia sindical (...) e a criação da Justiça do Trabalho, à qual, entretanto, não se aplicariam as disposições pertinentes ao Poder Judiciário.”²²³

Introduz-se, pela primeira vez, numa Constituição Brasileira, uma ordenação de direitos sociais e econômicos conjugados com princípios liberais, e que resulta num produto

²²¹ Cf. WOLKMER, Antônio Carlos. op. cit., 1989b. p. 87-96

²²² Cf. WOLKMER, Antônio Carlos. op. cit., 1989b. p. 94. Armando Boito Júnior acrescenta que o Ministério do Trabalho “se transformará no Aparelho de Estado com efeitos ideológicos por excelência para conduzir a ‘questão social’ no interior de um discurso integrador e paternalista; ocultando a luta de classes e combinando o autoritarismo com o mecanismo do favor.” BOITO JÚNIOR, Armando. op. cit., p. 77.

²²³ GALVÃO, Paulo Braga. op. cit., p. 68-69.

híbrido dos mesmos.²²⁴ O resultado não agrada a Getúlio Dornelles Vargas, porque (1) impõe limitações a seus poderes como chefe do Executivo e (2) está mais identificada com os grupos liberais que vinham fortalecendo sua resistência do que com os propósitos de aumentar a intervenção do Estado na sociedade – ideais da Revolução de 30. “Por isso, carecendo de uma sólida identidade ideológica, em menos de dois anos demonstrará sinais visíveis da inoperosidade, produto de uma época que marchava para a mais profunda radicalização,”²²⁵ a qual se firma decisivamente com a aprovação pelo Congresso da Lei de Segurança Nacional em 1935, onde diminui

“os efeitos fiscalizadores do Legislativo e concedia vastos poderes ao chefe do governo, abrindo espaço, nos limites de disposições discricionárias, para o surgimento do Estado de Exceção. Tais atos excepcionais são acrescidos do Decreto nº 6 de 18.12.35, composto de três emendas constitucionais, onde claramente a Câmara dos Deputados, em colaboração com o Senado Federal, autoriza plenos e absolutos poderes ao Presidente da República; além disso, também oficializa a ampliação das medidas do ‘estado de sítio’, declara a comoção grave equiparada ao estado de guerra e estabelece os meios necessários para salvaguardar as instituições políticas e sociais das atividades subversivas.”²²⁶

Desta forma, a Carta de 1934 é “incapaz de dar solução aos problemas nacionais”²²⁷; antes agrava-os ainda mais. A carência de uma ideologia consistente é tamanha, que acaba “por não se adaptar à realidade de uma época que vivia graves impasses, quer em termos nacionais, quer em termos internacionais.”²²⁸ Materializam-se, portanto, as condições favoráveis para a implementação da Carta Corporativa de 1937, outorgada nas nascentes de um Estado Novo.²²⁹

²²⁴ Cf. SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Tradução por Ismênia Tunes Dantas. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 39.

²²⁵ WOLKMER, Antônio Carlos. op. cit., 1989b. p. 130.

²²⁶ Idem, p. 131.

²²⁷ Idem, p. 134-135.

²²⁸ Idem, p. 141.

²²⁹ Paulo Bonavides descreve o Estado novo como “um Estado social despolitizado na aparência; uma criação do arbítrio de Vargas em termos tão unipessoais que o ditador governou discricionariamente sem Congresso, sem partidos políticos, sem eleições, sem nenhuma base de representatividade formal. Os instrumentos de força, como a censura, a lei de segurança nacional, os órgãos de propaganda concentrada, o culto dirigido da personalidade, o tribunal de exceção, os cárceres políticos consubstanciavam os elementos de sustentação da ditadura.” BONAVIDES, Paulo. **Política e Constituição: os Caminhos da Democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 491.

“Verifica-se, assim, o caráter contraditório de um Acordo Político, que nem sempre harmonizou o seu teor formal com o verdadeiro alcance de uma de suas mais notórias contribuições: a avançada legislação trabalhista (justiça do trabalho, política salarial, sindicalismo, reconhecimento de associação de classes). Essa ambigüidade demonstrava-se na inoperosidade prática de uma codificação que não oferecia garantia para que as massas trabalhadoras pudessem livremente exercer e usufruir de seus direitos sociais e econômicos. A legislação social, de nítido influxo corporativista, elaborada visando aos desejos e às concessões do bloco hegemônico no poder, objetivava o aquietamento e o cerceamento do setor operário. Para isso, concediam-se ‘direitos’ em troca da não-participação, da desmobilização e da moderação.”²³⁰

No dizer de FERREIRA, a Constituição de 1934 “não teve a solidez inconfundível da obra-prima de Rui Barbosa. Reflexo sul-americano da Constituição de Weimar brilhou fugaz e transitória como a sua mãe democrática alemã, como uma constituição de compromissos entre a burguesia e o proletariado”²³¹, e por isso não é capaz de dar soluções aos problemas nacionais.

Assim, com a justificativa de que a Revolução de 30 é desviada de seus rumos pela influência dos velhos costumes políticos oligárquicos, instaura-se a ditadura Vargas²³², com a outorga da Constituição de 1937, também chamada de “Constituição Polaca”, por ter sido altamente influenciada pela Constituição Polonesa. Nela, institui-se um sistema ditatorial, concentrando, nas mãos do chefe de governo, os poderes executivo e legislativo, além de favorecer a intervenção direta do Estado em todas as áreas significativas da economia.

²³⁰ WOLKMER, Antônio Carlos. op. cit., 1989b. p. 140-141.

²³¹ FERREIRA, Luís Pinto. **Teoria Geral do Estado**. 3.ed., São Paulo: Saraiva, 1975. v. 1, p. 423.

²³² Getúlio Dornelles Vargas é considerado o maior político brasileiro do século pelo Jornal Zero Hora, ao reproduzir as conspirações, os bastidores e os personagens da Revolução de 30. “Foi presidente do Rio Grande do Sul desde 25 de janeiro de 1928. Foi ministro da Fazenda do presidente Washington Luís, entre 1926 e 1928. Com a revolução, assumiu o governo no dia 3 de novembro e virou ditador. Ficou no poder até 29 de outubro de 1945, quando foi deposto. Retornou eleito, em 1950, e se suicidou em 24 de agosto de 1954. Conduziu as grandes reformas depois de 30: as leis trabalhistas, a modernização do setor público, a criação das estatais e o fortalecimento da presença brasileira no Exterior.” Conforme depoimento dado por Euclides Aranha Neto nessa mesma matéria, afirma que “é difícil desmontar a era Vargas (sobre a declaração do presidente Fernando Henrique Cardoso de que sua missão é acabar com a era Vargas). Como acabar com as leis trabalhistas, com o voto da mulher, com a regeneração do Brasil que foi feita em 30, quando o que havia era a roubalheira da política do café-com-leite Minas-São Paulo? Getúlio percebeu que o único apoio que ele tinha era o povo e defendeu o povo como ninguém. Antes de 30, todo mundo era escravo de patrão. Não pagavam salário, não havia legislação trabalhista. Isso ninguém vai desmontar. Tentam, mas não conseguem.” MENDES, Moisés. op. cit., p. 5 e 8.

“O governo – a União encarnada no presidente – era senhor de todos os instrumentos de comando político: da lavoura e da indústria, cartelizadas e controladas; do operariado, sindicalizado sob as rédeas do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; grande parte dos Estados, aprisionados ao Banco do Brasil e às ordens do Catete, com o governador de Minas Gerais dócil instrumento das manobras da Capital Federal.”²³³

FERREIRA continua a análise crítica da Constituição de 1937,

“A contra-revolução contra o socialismo proletário operou-se imediatamente, com o golpe de Estado, que esmagou a democracia social liberal-burguesa, criando um novo sistema político, que passou a reger-se pela Carta Magna de 10-11-1937. O referido documento político, expressão nítida das ondas ideológicas internacionais, e ajustado a determinadas condições históricas nacionais, reagiu energicamente, destarte, contra a ação violenta de certas forças imanentes da revolução proletária. A nova lei fundamental estabeleceu a proeminência do Executivo frente aos poderes clássicos do Legislativo e do Judiciário, criando uma ditadura sui generis, que se propunha a conciliar interesses do trabalhismo incipiente com as tendências conservadoras do capitalismo, na verdade uma conciliação difícil pelos antagonismos extremos das classes sociais.”²³⁴

Getúlio Dornelles Vargas adota uma política que determina a incorporação dos problemas sociais ao mecanismo estatal,

“para pacificá-los, domando-os entre extremismos, com a reforma do aparelhamento, não só constitucional, mas político-social. Mudança para realizar o progresso nacional, sem a efetiva transferência do poder às camadas médias e populares, que se deveriam fazer representar sem os riscos de sua índole vulcânica. (...) Daí, na perspectiva do poder, a necessidade de um Estado orientador, alheado das competições, paternalista na essência, controlado por um líder e sedimentado numa burocracia superior, estamental e sem obediência a imposições de classe. Repelido o comunismo, duramente combatido, afastadas as proposições socializantes, o rumo ditatorial será ajudado pela ideologia fascizante, num aglomerado confuso de tendência e alas.”²³⁵

O elenco dos direitos sociais permanece basicamente o mesmo, exceto nas alterações no conceito de trabalho – visto como dever social, notadamente pela influência exercida *Carta del Lavoro* da Itália fascista. Contudo, marca “um retrocesso à liberdade sindical, à medida que os sindicatos foram encarados como exercentes de funções delegadas do Poder

²³³ FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder**. 13.ed. São Paulo: Globo, 1998. v. 2, p. 705.

²³⁴ FERREIRA, Luís Pinto. **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1983. v. 1, p. 73.

²³⁵ FAORO, Raimundo. op. cit., p. 693.

Público.”²³⁶ Conforme aponta VAZ DA SILVA “os sindicatos dependiam inteiramente do Ministério do Trabalho e eram, na prática, prolongamentos do Estado, ou, pelo menos, entidades que dependiam única e exclusivamente do beneplácito do Governo,”²³⁷ que mantém seus representantes encabeçando as lideranças sindicais – denominados na época de “pelegos” – “distorcendo suas atividades para aspectos assistencialistas e encarando movimentos grevistas como anti-sociais,”²³⁸ expressamente proibidos.

Explicitando ainda a análise de ARRUDA, tem-se que “foi sob a vigência da Constituição de 1937 que houve a instalação da Justiça do Trabalho, ainda no âmbito do Ministério do Trabalho e não do Poder Judiciário, em data de 1º de maio de 1941.”²³⁹ Entretanto, no dizer de GALVÃO, a “grande obra do chamado Estado Novo no campo social, foi a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943.”²⁴⁰

Apesar das aparentes conquistas sociais, a Constituição de 1937 é duramente criticada pelos constitucionalistas da época – entendem eles que são aplicados somente naqueles dispositivos mais úteis e necessários ao Governo, com vistas a instalar o arbítrio do executivo. Com isso, o seu texto não é aplicado em sua totalidade.

Na verdade, essa Carta faz parte dos mecanismos utilizados pelo Estado Novo para obter apoio popular, especialmente das classes trabalhadoras – atitude denominada “populismo”.²⁴¹ Getúlio Dornelles Vargas “não queria nem podia eliminar as conquistas já obtidas pelos trabalhadores na Constituição de 1934 e na legislação ordinária; pelo contrário, devia ampliar tais conquistas, para que os trabalhadores dessem apoio ao regime.”²⁴²

²³⁶ ARRUDA, Kátia Magalhães. op. cit., p. 33.

²³⁷ SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. op. cit., p. 89.

²³⁸ ARRUDA, Kátia Magalhães. op. cit., p. 33.

²³⁹ Idem, p. 33.

²⁴⁰ GALVÃO, Paulo Braga. op. cit., p. 70.

²⁴¹ No contexto brasileiro, populismo significou forma de supremacia burguesa baseada, de um lado, “nas alianças políticas entre burguesia industrial e oligarquia agrária, e de outro, na incorporação de amplos setores das camadas populares a esse pacto de dominação burguesa. (...) integração de diferentes classes sociais ou setores sob liderança da classe dominante (...) através da aceitação ideológica geral de um conjunto de valores e instituições que oculta as estruturas objetivas de dominação (...) numa relação de manipulação, à qual não são estranhos nem o paternalismo (autoritarismo mais ideologia do favor) nem o encobrimento das reais contradições de classe que o pacto populista instaura vinculando o seu projeto às palavras de ordem ‘desenvolvimento/modernização’.” CERQUEIRA FILHO, Gisálio. op. cit., p. 147-149. Ver também FAORO, Raimundo. op. cit., p. 702.

²⁴² SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. op. cit., p. 90.

Considerado o “pai do povo” – não como mito carismático, nem como herói, nem como governo constitucional e legal, mas como bom príncipe, “o mito, personificado no protetor das classes desamparadas (...) protetor e pai, sempre autoritariamente, pai que distribui favores simbólicos e castigos reais,”²⁴³ – empreende, em certas circunstâncias, uma política social de bem-estar, para assegurar a adesão das massas. Assim,

*“ainda que se possa parecer contraditório, devemos ao Estado Novo a nossa legislação trabalhista que, embora recentemente, em 1966, tenha sofrido uma profunda modificação com a criação do FGTS, continua a ser básica e fundamentalmente aquela Consolidação das Leis do Trabalho aprovada pelo Dec.-lei n. 5.452, que Vargas assinou no dia 1.º de maio para que entrasse em vigor no dia 10 de novembro de 1943, 6.º aniversário do golpe de 1937, da Carta Constitucional e do Estado Novo.”*²⁴⁴

Salienta BONAVIDES, ao comentar o projeto social de Getúlio Dornelles Vargas, que este

*“não era fruto da ideologia senão exclusivamente da intuição, do oportunismo e do pragmatismo. É de lastimar que dando ele tão largos passos no campo da legislação social, não tenha possuído contudo sensibilidade democrática para captar a mensagem política da Revolução de 30, cometendo, em consequência, os erros que ocasionaram o levante constitucionalista de São Paulo e desviaram a história do País de seus rumos e de sua vocação liberal.”*²⁴⁵

Ressalta ainda o autor que “o espírito da Constituição, da democracia, do Estado de Direito, das liberdades humanas vistas pela essência indeclinável de suas garantias formais, sempre esteve ausente da personalidade e da formação de Vargas.”²⁴⁶ Esse governante, ao mesmo tempo em que implementa uma legislação sindical, esvazia a capacidade de organização independente dos sindicatos e a capacidade de mobilização do movimento operário brasileiro, ao encampar o controle direto dos mesmos, ou seja, dá com uma mão e tira com a outra.

Durante este período, além do populismo, o Estado Novo sustenta-se pela influência internacional do apogeu nazi-fascista. Mas, a vitória dos aliados e conseqüente derrota dos

²⁴³ FAORO, Raimundo. op. cit., p. 702 e 707.

²⁴⁴ SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. op. cit., p. 92.

²⁴⁵ BONAVIDES, Paulo. op. cit., 1985. p. 488.

²⁴⁶ Idem, Ibidem.

sistemas totalitários no mundo, provoca no Brasil uma campanha pela (re) conquista das liberdades democráticas. Em 1946, em meio a grande efervescência política, um golpe militar força Getúlio Dornelles Vargas a renunciar. Ato contínuo é a instalação, em 1946, da Constituinte.²⁴⁷

Assim, ao seguir a tendência mundial, a Carta de 1946 é considerada como uma Constituição democrática. Repete de um modo geral os pontos de vista essenciais existentes na Constituição de 1934, principalmente no que tange aos direitos sociais, não aderindo ao socialismo nem tampouco à linha rígida do liberal-individualismo. Inspira-se, contudo na técnica da democracia social weimariana. Além disso, traz avanços no direito do trabalho: (1) reconhece o direito de greve; (2) prevê novas implicações ao trabalho insalubre e perigoso; (3) institui o repouso semanal remunerado; (4) a estabilidade no trabalho, com indenização ao trabalhador despedido e assistência aos desempregados; e (5) “estabeleceu, ainda, a participação do trabalhador nos lucros da empresa, norma que não recebeu regulamentação sob a égide da citada constituição, além de ter incorporado a Justiça do Trabalho ao Poder Judiciário (...), instituindo o seu poder normativo.”²⁴⁸

Mas, nas eleições de 1950, Getúlio Dornelles Vargas retorna novamente ao poder, desta vez através da escolha popular.

“Foi o grande vitorioso e um dos fatores que contribuíram para esse resultado foi, sem dúvida, a simpatia com que as camadas populares encaravam o antigo Presidente, o homem que lhes era as garantias das leis trabalhistas. O velho mito do ‘pai dos pobres’ ainda funcionava. (...) Mas a última fase do ciclo Vargas seria das mais conturbadas politicamente e, apesar do propósito do ex-ditador de reiniciar sua política de ‘aproximação com as massas’, a legislação trabalhista brasileira não avançou muito nesse período.”²⁴⁹

A sociedade brasileira, na época, vive uma situação de crise econômica, em decorrência de três ordens de fatores: “a pressão externa do capital monopolista sobre o Estado brasileiro e a economia capitalista nacional, como um todo; as cisões no interior da burguesia, que de nacional optou progressivamente pela internacionalização; as pressões

²⁴⁷ Cf. GALVÃO, Paulo Braga. op. cit., p. 71.

²⁴⁸ ARRUDA, Kátia Magalhães. op. cit., p. 34.

²⁴⁹ GALVÃO, Paulo Braga. op. cit., p. 73-74.

desde baixo, da sociedade civil, a partir do momento em que a política de massas populista abriu caminho para uma ação efetiva das classes sociais, ameaçando a ordem instituída.”²⁵⁰

Juntamente com tais fatores, na segunda metade do quinquênio presidencial, a tentativa de assassinato do Jornalista Carlos Lacerda – que custou a vida do major-aviador Rubens Floenino Vaz – é o golpe final que leva o segundo governo Vargas ao desprestígio. Compelido a renunciar, Getúlio Dornelles Vargas prefere suicidar-se.²⁵¹ CERQUEIRA FILHO, magistralmente, resume o período 1946-1964 da seguinte forma:

*“O tratamento que a ideologia populista dispensa à ‘questão social’ não se apresenta de modo uniforme e homogêneo no período 1946/1964. Até agosto de 54, quando a crise política acabou por ter a sua culminância no suicídio de Getúlio Vargas, o tema foi prioritário no discurso político dominante. Todavia, sabemos que a magnitude do ato extremado de Vargas permitiu a recomposição dos interesses das classes dominantes face à presença cada vez mais atuante da classe operária, abortando-se na prática o golpe em marcha, que acabou por se consumir dez anos depois. Nessa década, entre o suicídio de Vargas e março de 64, o discurso político dominante percebeu de forma acentuadamente diferenciada a ‘questão social’. No período Kubitschek e mesmo nos sete meses de governo Jânio Quadros, a moldura da ideologia desenvolvimentista enquadrou de forma categórica a problemática da ‘questão social’; o desenvolvimentismo foi usado como recurso para a garantia da estabilidade do sistema, como forte catalisador de mobilização e legitimação (principalmente quanto à classe operária) tornando-se um modo efetivo de controlar as tensões sociais e políticas. Nesse período não só a ‘questão social’ ficou reduzida a segundo plano como também a racionalização desenvolvimentista acabou por reprimir esse temática do discurso político dominante.”*²⁵²

Conforme aponta LACERDA, o golpe militar de 1964 e a outorga da Carta de 1967 derrubam a ordem reinante na Constituição de 1946 e “o Brasil passou a experimentar um retrocesso institucional. No plano dos Direitos Sociais, os trabalhadores perderam mais uma vez. A política reacionária imprimida pelo golpe de Estado, desabou sobre o sistema brasileiro, mormente sobre a área social, colocando um freio na sua luta por melhores condições de sobrevivência.”²⁵³

Quanto aos direitos individuais, o retrocesso é ainda maior, devido à repressão de quaisquer manifestações de oposição ao regime, prática da tortura e censura. As classes

²⁵⁰ PESAVENTO, Sandra Jatahy. **O Brasil Contemporâneo**. 2.ed. Porto Alegre: UFRGS, 1994. p. 59.

²⁵¹ Cf. **Enciclopédia Britannica do Brasil Barsa**. São Paulo: Melhoramentos, v. 15, p. 338, 1986.

²⁵² CERQUEIRA FILHO, op. cit., p. 169.

²⁵³ LACERDA, Antônia Denise. op. cit., p. 65.

populares são decisivamente afastadas da participação na política. Ainda, o retrocesso se mostra nos direitos políticos, com a transformação das eleições diretas em indiretas. Em resumo, o país fica à mercê do poderio militar, que institui a repressão em vários níveis.

Nesse período de ditadura militar brasileira, governa-se por meio de Atos Institucionais (AI). “Quaisquer medidas que fossem julgadas de urgência eram implantadas por meio desse artifício jurídico.”²⁵⁴

Com relação aos direitos sociais, a Constituição de 1967 apresenta poucas inovações. Implanta o salário-família e o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), dando um golpe fatal ao instituto da estabilidade dos trabalhadores; acrescenta-se a essas providências o limite ao direito de greve, proibido nos serviços públicos e nas atividades essenciais – tudo em consonância com a doutrina da segurança nacional.²⁵⁵ Reprime as atividades sindicais, atribuindo às reivindicações salariais a culpa pelo aumento da inflação. Os critérios e reajustes salariais deixam de ser arbitrados pela Justiça do Trabalho, passando às mãos do executivo.

Contudo, a justiça social é proclamada como a grande meta da ordem econômica da Carta de 1967.²⁵⁶ A interferência do Estado ocorre em toda a vida social, atingindo fundamentalmente a economia – tendência mundial decorrente do término da Segunda Guerra. Aproximando-se à Constituição de 1937, pela semelhança dos regimes,²⁵⁷ agora de ditadura militar, apoiada pelos setores dominantes da sociedade, se alia aos militares contra a ameaça do comunismo.

“A preocupação com o bem comum, com a justiça social e com o bem-estar social (...) é exatamente a grande característica do século XX, sobretudo a partir da guerra de 1914-1918, acarretando as profundas transformações no direito constitucional (...). E é isso exatamente o que explica a inserção nos textos constitucionais, inclusive (...) Constituição de 1967, tanto na redação original como na da Emenda n. 1, de 1969, de dispositivos básicos e fundamentais concernentes aos direitos sociais, vale dizer, ao direito do trabalho e também a várias outras áreas, tais como a família, a educação, a cultura, a ordem econômica. A partir de 1917 e 1918, a social-democracia, de acordo com as inclinações ideológicas do período posterior à primeira guerra, fazia com que o Estado assumisse uma posição de promotor e guardião do bem-estar social, para isso

²⁵⁴ LACERDA, Antônia Denise. op. cit., p. 70.

²⁵⁵ Cf. ARRUDA, Kátia Magalhães. op. cit., p. 34.

²⁵⁶ Cf. SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. op. cit., p. 112.

²⁵⁷ Cf. LACERDA, Antônia Denise. op. cit., p. 46.

*penetrando em vários campos, especialmente nos campos da economia e da educação.*²⁵⁸

Relativamente à Emenda Constitucional n.º 1, também chamada de Constituição de 1969, “a questão prioritária passou a ser o desenvolvimento econômico”²⁵⁹, relegando a justiça social a um plano secundário (embora aquele fosse condição para existência desta).²⁶⁰ É o período do milagre econômico. No entanto, desenvolvimento econômico não significou desenvolvimento social, embora esta fosse a pregação dos donos do poder. O milagre econômico só esteve efetivamente presente para as classes dominantes. Na verdade, o “esmagamento das liberdades políticas em muito deteriorou os movimentos trabalhistas, que foram ressurgindo, aos poucos, acompanhando o processo de redemocratização”.²⁶¹

Dessa forma, mesmo com a positivação e o reconhecimento dos direitos sociais nas Constituições do período de ditadura militar (1967 e 1969), o trabalhador brasileiro sofre sensivelmente com as políticas de arrocho salarial, sem falar na perda completa de direitos políticos. Afinal, não se pode construir um Estado social de Direito via força e coerção, pois o que resulta daí é, evidentemente, um processo ditatorial. E as ditaduras, no mundo todo, mostram que ao invés de avançar no âmbito dos direitos humanos, inclusive os sociais, na verdade o que fazem é acabar com eles, cerceando-os. E, nesse momento, não há contribuição efetiva para a construção da cidadania. Pode-se dizer, portanto, que o regime militar cai pelo desgaste, e não pelas armas.

*“o colapso do modelo político autoritário capitalista-tecnocrático tornava-se visível. O povo não podia mais suportar tanto arbítrio. A demanda por mudanças era crescente. A aliança concretizada em 1964, entre a burguesia local e a tecnocracia estatal (ambas associadas às empresas multinacionais) com a finalidade de impedir mudanças sociais em proveito de seus planos de modernização, já havia debilitado por demais a classe trabalhadora brasileira. A sedução dos militares pelo poder parecia ter-se atenuado. Os centros de decisão começavam a articular um processo de abertura ‘lenta e gradual’, frente à degradação das condições de trabalho”.*²⁶²

²⁵⁸ SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. op. cit., p. 115.

²⁵⁹ ARRUDA, Kátia Magalhães. op. cit., p. 34.

²⁶⁰ Cf. SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. op. cit., p. 112.

²⁶¹ ARRUDA, Kátia Magalhães. op. cit., p. 34.

²⁶² LACERDA, Antônia Denise. op. cit., p. 75.

Apesar da ditadura e da derrocada das liberdades individuais, as greves são acontecimentos constantes no decorrer do ano de 1979, que se firma como um marco de relevância na luta sindical. No dizer de LACERDA,

*“pode-se afirmar que esse avanço do movimento sindical brasileiro foi o prenúncio da rearticulação da sociedade civil, (...) sufocada por uma das ditaduras mais cruéis das que se instalaram na América Latina, ainda que os historiadores burgueses queiram dizer o contrário, ou destacar uma época de suposto ‘milagre econômico’, a sociedade civil brasileira voltou a organizar-se nos anos 80.”*²⁶³

E continua: “a partir da primeira eleição direta para Governador, em 1982, o povo brasileiro toma as ruas do país (...) essa eleição teve um efeito pedagógico sobre a sociedade brasileira, exercitando-a no sentido da importância e da necessidade da democracia”²⁶⁴. Esse episódio é identificado como a campanha pelas “Diretas Já”. Após, com o governo de José Ribamar Sarney, vice-presidente de Tancredo de Almeida Neves – impossibilitado de assumir o cargo – dá-se início à “Nova República”, que assume o compromisso de “resgatar a enorme dívida social contraída pela ditadura,”²⁶⁵ e de redemocratizar o país.

Mas, a busca efetiva de soluções para a questão social no Brasil continua a ser postergada. “A economia em processo de recessão, conjugada com altos índices de inflação e arrocho salarial”²⁶⁶ e com a falta de respaldo político, não permitem ao governo investir em projetos sociais. Ao revés, implementa-se o famigerado “Plano Cruzado”, que é seguido de vários outros planos econômicos. Basicamente todos apontam para a reforma monetária e para o congelamento dos preços (além de confisco de dinheiro com Fernando Collor) como meios para sufocar a inflação, que, passado um período, renascia mais arrasadora do que nunca. Tudo isto às custas de uma recessão sem precedentes.

E conclui LACERDA, dizendo que “o grande feito da Nova República foi a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, que ocorreu no dia 1º de fevereiro de 1987, sendo que sua promulgação aconteceu em 5 de outubro de 1988,”²⁶⁷ Constituição vigente até os dias atuais, a qual será objeto de estudo do próximo item deste capítulo.

²⁶³ LACERDA, Antônia Denise. op. cit., p. 76.

²⁶⁴ Idem, p. 77-78.

²⁶⁵ Idem, p. 78.

²⁶⁶ Idem, p. 79.

²⁶⁷ Idem, Ibidem.

2.3 Os Direitos Sociais na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 é qualificada como a mais democrática da História Constitucional Brasileira, pelo então presidente da Assembléia Nacional Constituinte, deputado Ulisses Guimarães, ao promulgar o que declarou ser o documento da dignidade da pessoa humana, da liberdade, da democracia, da cidadania e da justiça social: a “Constituição Cidadã”. A luta pela redemocratização do país e reafirmação dos anseios populares consolidam-se formalmente pela sua promulgação.

Pacto que consolida a “Nova República” – uma república verdadeiramente pública, baseada no respeito à pessoa, nos direitos fundamentais e nos princípios do Estado constitucional moderno – confere primazia ao homem e subordina o poder público à ordem democrática constitucional – fato que o povo não presencia desde o início da formação do Estado brasileiro.

Representa um grande marco nas lutas pelos direitos fundamentais no Brasil, já que a sociedade civil estava amordaçada por mais de 20 anos de forte autoritarismo (característico da ditadura militar). “A relevância atribuída aos direitos fundamentais, o reforço de seu regime jurídico e até mesmo a configuração do seu conteúdo são frutos da reação do Constituinte, e das forças sociais e políticas nele representadas, ao regime de restrição e até mesmo de aniquilação das liberdades fundamentais.”²⁶⁸ Acaba com o regime autoritário, declarando o regime democrático como normalidade legítima da convivência nacional.

O resultado desses anos de arbítrio extravasa-se na Constituição, onde, pela primeira vez, a sociedade civil participa ativamente da sua elaboração. O canal se efetiva através da imprensa, agora livre, partidos políticos e movimentos sociais organizados, num amplo processo de discussão oportunizado com a redemocratização do país, numa plena realização da cidadania. Propicia-se um debate sem precedentes na História Nacional sobre o que viria a

²⁶⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. op. cit., p. 68.

ser o conteúdo da Constituição vigente. Não se conhece, no mundo, outro país que tenha mobilizado tanto entusiasmo e participação direta do povo num processo constituinte.²⁶⁹

“Embora não haja condições de reproduzir com minúcias o desenvolvimento dos trabalhos da Assembléia presidida pelo Deputado Ulysses Guimarães, importa registrar aqui a dimensão gigantesca deste processo. O anteprojeto elaborado pela Comissão de Sistematização, presidida pelo Deputado Bernardo Cabral, continha 501 artigos e atraiu cerca de 20.700 emendas. Menos expressiva, mas ainda assim significativa por tratar-se do exercício de modalidade de democracia participativa, é a constatação de que o projeto foi objeto de 122 emendas populares, estas subscritas por no mínimo 30.000 eleitores.”²⁷⁰

A Constituição de 1988 é classificada como uma das mais avançadas do mundo. Representa formalmente um Estado democrático, com grande inclinação social, conferindo maior destaque ao elenco de direitos que ostenta e que haviam sido cortados nos períodos ditatoriais; incorpora, inclusive, aqueles direitos de última geração – os direitos de solidariedade. É excessivamente minuciosa e detalhista, o que, com certeza, demonstra o anseio da sociedade civil em inscrever, na Carta Magna, os direitos que lhe foram sistematicamente sonogados pela elite dominante; engloba, no texto, todos os temas de interesse nacional e lhes assegura perenidade e certeza, com a eleição, inclusive, de cláusulas pétreas.²⁷¹

A novidade teórica introduzida por essa Carta é a inserção do capítulo dos direitos sociais no título dedicado aos “Direitos e Garantias Fundamentais”, contrariando a tradição brasileira de colocá-los num capítulo à parte, “da Ordem Econômica e Social”. Aumenta o elenco desses direitos, o que se observa nos Artigos 6º a 11. E ainda, insere os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, bem como o princípio da dignidade da pessoa humana, elevando-os a um patamar expressivo, ou seja, no Título I, “dos Princípios Fundamentais”. Ao vincular a interpretação das normas constitucionais e daquelas hierarquicamente inferiores ao crivo da função social à asseguuração de uma existência com dignidade, espelha a ideologia de cunho altamente social do texto constitucional.

²⁶⁹ Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. op. cit., p. 65-66.

²⁷⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. Idem, p. 66.

²⁷¹ Cf. **Revista da OAB/RS**. O que Mudou na Vida Brasileira nos Dez Anos da Nova Constituição. Porto Alegre: OAB/RS, ano I, n. 3, set./out. 1998. p. 05-07; e LACERDA, Antônia Denise. op. cit., p. 79-80.

Ao comentar o grande número de direitos elencados no texto constitucional, SARLET aponta que, “neste contexto, cumpre salientar que o procedimento analítico do Constituinte revela certa desconfiança em relação ao legislador infraconstitucional, além de demonstrar a intenção de salvaguardar uma série de reivindicações e conquistas contra uma eventual erosão ou supressão pelos Poderes constituídos.”²⁷² Cede à ilusão de que, com a regulamentação detalhada da matéria, ficam resolvidos os problemas nacionais.

Considerou-se que a invasão à seara do legislador infraconstitucional dificultaria o interesse em posteriores alterações, eis que a revisão de normas constitucionais demanda procedimento mais complexo que a simples alteração de uma lei ordinária. Tal atitude resulta, conseqüentemente, em muitas críticas, entre elas o fato de haver tratado de assuntos cuja competência deve ser da legislação ordinária.

E ainda, continuando com o entendimento de SARLET, é positivado um precioso instrumento colocado à disposição dos direitos fundamentais pelo Constituinte:

“Talvez a inovação mais significativa tenha sido a do artigo 5º, parágrafo 1º, da Constituição Federal de 1988, de acordo com o qual as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais possuem aplicabilidade imediata, excluindo, em princípio, o cunho programático destes preceitos, conquanto não exista consenso a respeito do alcance deste dispositivo. De qualquer modo, ficou consagrado o status jurídico diferenciado e reforçado dos direitos fundamentais na Constituição vigente. Esta maior proteção outorgada aos direitos fundamentais manifesta-se, ainda, mediante a inclusão destes no rol das ‘cláusulas pétreas’ (ou ‘garantias de eternidade’) do artigo 60, parágrafo 4º, da Constituição Federal, impedindo a supressão e erosão dos preceitos relativos aos direitos fundamentais pela ação do poder Constituinte derivado.”²⁷³

Dessa forma, apesar da ausência de norma expressa qualificando a República como um Estado social e democrático de Direito, já que o *caput* do Artigo 1º se refere apenas aos termos democrático e de direito, nem por isso os princípios fundamentais do Estado social deixam de encontrar guarida nessa Constituição.

Seguindo o espírito presente nas Constituições de 1934 e 1946, mas com maiores concessões aos direitos humanos, a Constituição de 1988 mescla a proteção aos direitos

²⁷² SARLET, Ingo Wolfgang. op. cit., p. 67.

²⁷³ Idem, p. 69.

individuais (frutos do liberalismo) com os direitos sociais (frutos da social-democracia). É uma Constituição de caráter “altamente compromissário,”²⁷⁴ harmonizadora das diversas forças políticas, conciliadora de “posições e reivindicações nem sempre afinadas entre si, resultantes das fortes pressões políticas exercidas pelas diversas tendências envolvidas no processo Constituinte”²⁷⁵, o que é absolutamente legítimo num processo democrático. Resulta, portanto, do compromisso entre interesses opostos, num declarado respeito à pluralidade.

Segundo ARRUDA, “é difícil imaginar um Estado com pretensões democráticas sem a existência de direitos sociais, sobretudo porque os grandes desestabilizadores constitucionais da atualidade residem na inaplicabilidade desses direitos.”²⁷⁶ Deve, portanto, o Estado, ser um “compatibilizador do valor da liberdade com o valor da igualdade,”²⁷⁷ pois de nada adianta a liberdade se esta só é usufruída por aqueles poucos que se igualam. É necessário, portanto “buscar não só a democratização do Estado, mas também a da sociedade”²⁷⁸, numa verdadeira justiça distributiva.

Assim, aquele sonho de redemocratização formal do país consolida-se com a promulgação da nova Constituição. Todavia, ainda não se pode dizer que o Brasil tenha atingido uma democracia efetiva, em sentido amplo do termo. Imperioso percorrer longo caminho, para que possa atingir o ideal de uma sociedade solidária, justa, com erradicação da pobreza e da marginalização, com distribuição de renda e redução das desigualdades sociais e regionais, conforme inscrito no texto constitucional. Há liberdade, sim, mas a igualdade e a justiça sociais ainda estão longe de ser atingidas.²⁷⁹ O texto constitucional representa o caminho, tudo aquilo que deve ser observado, formalmente, para atingir esse ideal. E o caminho passa necessariamente pela efetivação dos direitos sociais positivados na Carta Magna.

²⁷⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. op. cit., p. 75.

²⁷⁵ Idem, p. 67.

²⁷⁶ ARRUDA, Kátia Magalhães. op. cit., p. 37.

²⁷⁷ Idem, Ibidem.

²⁷⁸ Idem, p. 37-38.

²⁷⁹ Segundo Norberto Bobbio, “a liberdade e a igualdade dos homens não são um dado de fato, mas um ideal a perseguir; não são uma existência, mas um valor; não são um ser, mas um dever ser”. BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 29.

Dessa forma, conforme conclui SARLET, há como afirmar que os direitos fundamentais, particularmente os direitos sociais, objeto do presente estudo,

*“estão vivenciando o seu melhor momento na história do constitucionalismo pátrio, ao menos no que diz com seu reconhecimento pela ordem jurídica positiva interna e pelo instrumentário que se colocou à disposição dos operadores do direito, inclusive no que concerne às possibilidades de efetivação sem precedentes no ordenamento nacional. Para que este momento continue a integrar o nosso presente e não se torne mais outra mera lembrança, com sabor de ilusão, torna-se indispensável o concurso da vontade por parte de todos os agentes políticos e de toda a sociedade.”*²⁸⁰

Para que os direitos sociais – tão duramente conquistados e tão brilhantemente exibidos no texto constitucional – não permaneçam apenas no papel, formalmente, como expressões de aspirações ideais, às quais o nome de “direitos” serve unicamente para atribuir um título de nobreza, é preciso um esforço conjunto de toda a sociedade, pois uma tarefa é proclamar o direito, outra é desfrutá-lo efetivamente.²⁸¹

2.4 A (In) Viabilidade de Concretização dos Direitos Sociais como Decorrente do Processo de Globalização Econômica

Conforme aponta GALVÃO, citando trecho da obra de Georges Burdeau, “os direitos são qualificados de sociais, de um lado porque são reconhecidos, não a um ser abstrato, mas ao homem situado dentro de uma sociedade, cuja dependência em relação ao meio nós conhecemos, e de outro lado porque, obrigando os governantes a uma intervenção positiva, podem ser considerados como créditos do indivíduo em relação à sociedade.”²⁸²

²⁸⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. op. cit., p. 72.

²⁸¹ Cf. BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 9-10.

²⁸² BURDEAU, Georges apud GALVÃO, Paulo Braga. op. cit., p. 15.

O aspecto ora enfocado provavelmente resume a maior dificuldade em tornar efetivos²⁸³ os direitos sociais. É que simplesmente reconhecê-los não lhes dá plenitude e efetividade, ficando apenas no âmbito da pura formalidade. São necessários, não só mecanismos institucionais, mas toda uma política voltada para a questão social – uma política que envolva a etapa de desenvolvimento em que se encontra o Estado proclamador de tais direitos sociais. BOBBIO afirma que são

*“necessárias condições objetivas que não dependem da boa vontade dos que os proclamam, nem das boas disposições dos que possuem os meios para protegê-los. Mesmo o mais liberal dos Estados se encontra na necessidade de suspender alguns direitos de liberdade em tempos de guerra; do mesmo modo, o mais socialista dos Estados não terá condições de garantir o direito a uma retribuição justa em épocas de carestia. Sabe-se que o tremendo problema diante do qual estão hoje os países em desenvolvimento é o de se encontrarem em condições econômicas que, apesar dos programas ideais, não permitem desenvolver a proteção da maioria dos direitos sociais. O direito trabalho nasceu com a Revolução Industrial e é estreitamente ligado à sua consecução. Quanto a esse direito, não basta fundamentá-lo ou proclamá-lo. Nem tampouco basta protegê-lo. O problema da sua realização não é nem filosófico nem moral. Mas tampouco é um problema jurídico. É um problema cuja solução depende de um certo desenvolvimento da sociedade e, como tal, desafia até mesmo a Constituição mais evoluída e põe em crise até mesmo o mais perfeito mecanismo de garantia jurídica.”*²⁸⁴

Essa característica dos direitos sociais – sua dimensão economicamente relevante – assume especial relevância no âmbito de sua eficácia e efetivação, isto é, significa que a realização das prestações reclamadas não é possível sem que se despenda algum recurso. Assim, a sua concretização depende, em última análise, da conjuntura econômica e dos interesses daqueles que dispõem de poder para gerir tais recursos. Há, portanto, na Constituição de 1988, uma ampla gama de diretivas de cunho social, sem contudo estar previsto o provimento de garantias efetivas para sua concretização.

Ainda, segundo BOBBIO, “descendo do plano ideal ao plano real, uma coisa é falar dos direitos do homem – direitos sempre novos e cada vez mais extensos – e justificá-los com

²⁸³ Luis Roberto Barroso, comentando definição preconizada por Kelsen, em sua Teoria Pura do Direito, afirma que a noção de efetividade ou eficácia social corresponde o fato real da norma “ser efetivamente aplicada e observada, da circunstância de uma conduta humana conforme à norma se verificar na ordem dos fatos. A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social”. BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 236.

²⁸⁴ BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 44-45.

argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva. (...) À medida que as pretensões aumentam, a satisfação delas torna-se cada vez mais difícil.”²⁸⁵ Os direitos sociais, (analisados no primeiro item deste capítulo), “são mais difíceis de proteger do que os direitos de liberdade”²⁸⁶, por exigirem uma conduta positiva do Estado e, portanto, necessitando de vontade política para produzir “aquela organização dos serviços públicos de onde nasceu até mesmo uma nova forma de Estado, o Estado Social.”²⁸⁷

Assim, afirmar direitos não é uma questão exclusivamente jurídica. É, também, uma questão política. É preciso estabelecer um serviço público, organizar as condições de acesso a esse serviço, destinar recursos suficientes para suportar os gastos advindos da prestação dos serviços públicos do Estado a fim de ver cumpridos tais direitos. Como afirma HESSE, as “questões constitucionais não são, originariamente, questões jurídicas, mas sim questões políticas.”²⁸⁸

Pode-se multiplicar os exemplos de contraste entre as declarações formais e solenes e a sua consecução, entre a grandiosidade das promessas e a miséria das realizações. “Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado – e, portanto, com o objetivo de limitar o poder –, os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado.”²⁸⁹

E esse é um dos grandes problemas proclamados no final do século XX: o contrassenso existente entre as práticas neoliberais – defensoras de um Estado mínimo –, e a efetivação dos direitos sociais, positivados e reconhecidos no texto constitucional – carecedores de intervenção estatal direta para a concretização de políticas públicas que os tornem efetivos.

²⁸⁵ BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 63.

²⁸⁶ Idem, Ibidem.

²⁸⁷ BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 72.

²⁸⁸ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução por Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 9.

²⁸⁹ BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 72.

Conforme aponta BARROSO, “no nível lógico, nenhuma lei, qualquer que seja sua hierarquia, é editada para não ser cumprida.”²⁹⁰ O direito existe para realizar-se. O direito constitucional não foge a esse desígnio. Na verdade, o que a Constituição pode fazer é garantir o empenho do Estado quanto aos direitos sociais, assegurar a expectativa de direito à saúde e de direito à educação. Contudo, compete ao próprio Estado – enquanto ente político – assegurar as transformações sócio-econômicas e organizativas indispensáveis para tais fins, embora a escassez dos recursos disponíveis constitua limite fático à efetivação dos direitos sociais.²⁹¹

É justamente em virtude desses aspectos que muitos doutrinadores – entre eles SARLET – sustentam “a colocação dos direitos sociais a prestações sob o que se denominou de uma ‘reserva do possível’, que, compreendida em sentido amplo, abrange tanto a possibilidade, quanto o poder de disposição por parte do destinatário da norma.”²⁹² Há, portanto, uma certa relatividade na efetivação dos direitos sociais prestacionais, uma vez que o Estado lhes dará concretização legislativa na dependência da conjuntura socioeconômica e da efetiva disponibilidade de recursos para provê-los. “Nem a previsão de direitos sociais na Constituição, nem sua positivação na esfera infraconstitucional têm o condão de, por si só, produzir o padrão desejável de justiça social, já que fórmulas exclusivamente jurídicas não fornecem o suficiente instrumental para a sua concretização.”²⁹³ Verifica-se, pois, que é preciso, antes de tudo, vontade política de tornar efetivos os dispositivos constitucionais, através de um planejamento político-administrativo – que considere o patamar de

²⁹⁰ BARROSO, Luís Roberto. op. cit., p. 239.

²⁹¹ Cf. CAUPERS, João. **Os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores e a Constituição**. Lisboa: Almedina, 1985. p. 52. Tal questionamento é tão presente na atualidade que, na Constituição Italiana, “as normas que se referem a direitos sociais foram chamadas pudicamente de ‘programáticas’. Será que já nos perguntamos alguma vez que gênero de normas são essas que não ordenam, proíbem ou permitem *hic et nunc*, mas ordenam, proíbem e permitem num futuro indefinido e sem prazo de carência claramente delimitado? Um direito cujo reconhecimento e cuja efetiva proteção são adiados *sine die*, além de confiados à vontade de sujeitos cuja obrigação de executar o ‘programa’ é apenas uma obrigação moral ou, no máximo, política, pode ainda ser chamado corretamente de ‘direito’?” Salienta-se que esse questionamento não é dirigido apenas à Carta Italiana, mas à maioria dos textos constitucionais atuais que tratam de direitos sociais, para justificar a inaplicabilidade de tais normas, num pensamento com vistas à homogeneidade, fruto do ideário neoliberal que impera na atualidade. BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 77-78.

²⁹² SARLET, Ingo Wolfgang. op. cit., p. 260-261.

²⁹³ Idem, p. 320-321.

desenvolvimento social, político, econômico e cultural da sociedade, sob pena de comprometer seriamente a eficácia normativa do texto constitucional.²⁹⁴

A propósito, afirma HESSE que uma Constituição é “condicionada pela realidade histórica. Ela não pode ser separada da realidade concreta de seu tempo. A pretensão de eficácia da Constituição somente pode ser realizada se se levar em conta essa realidade. As possibilidades, mas também os limites da força normativa da Constituição resultam da correlação entre ser (*Sein*) e dever ser (*Sollen*).”²⁹⁵

Desta forma, “constatam-se limites à força normativa da Constituição quando a ordenação constitucional não mais se baseia na natureza singular do presente. (...) Esses limites não são, todavia, precisos, uma vez que essa qualidade singular é formada tanto pela idéia de vontade de Constituição (...) quanto pelos fatores sociais, econômicos e de outra natureza.”²⁹⁶ Ocorre, portanto, entre norma e realidade, uma tensão permanente, em cujo espaço se definem as possibilidades e os limites do direito constitucional.

A Constituição tem existência própria, autônoma, embora relativa – características que advêm de sua força normativa, pela qual ordena e conforma o contexto social e político. Todavia, se concretiza na incorporação voluntária – pelos cidadãos e responsáveis pelo comando do poder político e econômico, em suas consciências e atos – da premissa de que todas as diretrizes constitucionais devem ser invioláveis.

“Quanto mais intensa for a vontade de Constituição, menos significativas hão de ser as restrições e limites impostos à força normativa da Constituição. A vontade de Constituição não é capaz, porém, de suprimir esses limites. Nenhum poder do mundo, nem mesmo a Constituição, pode alterar as condicionantes naturais. Tudo depende, portanto, de que se conforme a Constituição a esses limites. Se os pressupostos da força normativa encontrarem correspondência na Constituição, se as forças em condições de violá-la ou de alterá-la mostrarem-se dispostas a render-lhe homenagem, se, também em tempos difíceis, a Constituição lograr preservar a sua força normativa, então ela configura verdadeira força viva capaz de proteger a vida do Estado contra as desmedidas investidas do arbítrio. (...)”

A Constituição jurídica não significa simples pedaço de papel (...). Ela não se afigura ‘impotente para dominar, efetivamente, a distribuição de poder’ (...). A Constituição não está desvinculada da realidade histórica concreta do seu tempo. Todavia, ela não está condicionada, simplesmente, por essa realidade.”²⁹⁷

²⁹⁴ Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. op. cit., p. 259-264, 320-321.

²⁹⁵ HESSE, Konrad. op. cit., p. 24.

²⁹⁶ Idem, p. 24.

²⁹⁷ Idem, p. 24-25.

Segundo o professor BONAVIDES, “a Constituição de 88 seria excelente se tivesse sido cumprida. Aponta, como principal causa dessa realidade, a omissão no cumprimento das normas constitucionais, das quais pelo menos a metade ainda depende da elaboração de leis complementares.”²⁹⁸ Pode-se constatar que faltam aproximadamente noventa normas a serem votadas a fim de completar e regulamentar inteiramente a Constituição de 1988, mesmo passados mais de dez anos da sua promulgação.²⁹⁹ Isso demonstra que o Brasil tem, atualmente, um texto avançado – principalmente no que se refere à matéria de direitos sociais, ou, no dizer de muitos, uma “Constituição para inglês ver”,³⁰⁰ – mas um legislativo conservador que, pressionado pelo executivo, não tem interesse em regulamentar dispositivos concernentes aos avanços sociais (que acabam ficando engavetados).

Essa atuação das elites conservadoras é colocada em prática logo que a Carta Magna entra em vigor. “Desde o início, pelo menos em relação a determinadas matérias, como por exemplo, com relação aos direitos sociais ou com relação à ordem econômica, não houve vontade política de se tentar chegar a uma afinação das instituições para a realização da democracia social no Brasil.”³⁰¹ É que aquilo que os conservadores não conseguiram evitar durante a sua elaboração, trataram de boicotar posteriormente. O Brasil tem uma Carta que atende a todos os requisitos para ser considerada uma Constituição moderna; contudo, pela pressão e vontade dos donos do poder, ou seja, dos setores econômicos e politicamente influentes, não foi aplicada nem regulamentada (o momento atual mostra que está sendo desmontada).

²⁹⁸ BONAVIDES, Paulo. Não Temos Muito o que Comemorar. **Encarte Especial do Diário da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**, comentando o Seminário Democracia e Justiça – o Poder Judiciário na Construção do Estado de Direito, realizado de 8 a 10 de novembro de 1998, em Porto Alegre-RS. p. 5.

²⁹⁹ Cf. ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Os Dez Anos da Constituição Federal. O Poder Judiciário e a Construção da Democracia no Brasil. **Seminário Democracia e Justiça: O Poder Judiciário na Construção do Estado de Direito**, 1998, Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: Editora do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 1999. p. 64.

³⁰⁰ Cf. PAUL, Wolf. Os Dez Anos da Constituição Federal. O Poder Judiciário e a Construção da Democracia no Brasil. **Seminário Democracia e Justiça: O Poder Judiciário na Construção do Estado de Direito**, 1998, Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: Editora do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 1999., p. 104.

³⁰¹ ROCHA, Carmen Lúcia. O Constitucionalismo Brasileiro em Crise. **Diário da Justiça**, Porto Alegre, 13 nov. 1998. Ano VII, n. 1494, p. 72.

Admite-se que a Constituição, como toda norma jurídica, deva continuamente adaptar-se às novas circunstâncias e necessidades impostas pela realidade histórica. Entende-se também que deva alcançar um mínimo de estabilidade e segurança jurídicas, para que não se torne um fator de instabilidade institucional.

Decorrente disso, necessário se faz o questionamento sobre o motivo pelo qual uma Constituição – escrita sob a égide de uma Constituinte legítima, com ampla discussão e participação popular e de segmentos organizados da sociedade – torna-se, repentinamente, desatualizada, a ponto de ser atacada em sua essência.

Na verdade, o maior problema que determina a inaplicabilidade da Constituição de 1988 – apesar do seu tão elogiado texto – é a contingência econômica atual. Na época de sua promulgação, juntamente com o *lobby* efetuado pela sociedade civil – sedenta por reformas sociais –, predominava, em âmbito mundial, a ideologia social-democrática. Mas, com a queda do muro de Berlim em 1989 e, logo após, do regime socialista na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, inicia-se o processo de globalização do capitalismo e supremacia da ideologia neoliberal. Essa nova política define uma mudança no cenário político e econômico mundial (e também brasileiro), o que se reflete diretamente na atual Constituição: implementa-se uma ação cujo objetivo não é outro, senão, pôr abaixo as estruturas do Estado social brasileiro, através da supressão da linha programática traçada a partir de 1934 que definia a busca da tão almejada igualdade social. Assim, passa a Constituição de 1988 a ser ultrapassada, precipitando de forma irreversível a questão da sua revisão, por seu texto ir de encontro aos anseios do ideário neoliberal.³⁰²

Previstas pela própria Constituição, em seu Artigo 60, as emendas ao texto constitucional vêm ocorrendo em grande número nos últimos anos – superior a vinte e cinco até a metade do ano de 2000 – atingindo principalmente o campo dos direitos sociais. Através das emendas, a revisão da Constituição ganha corpo, “numa cirurgia jurídica que objetiva alterar o papel do Estado, dando-lhe uma configuração minimalista, ao mesmo tempo em que

³⁰² Cf. LACERDA, Antônia Denise. op. cit., p. 89-92.

deve diminuir, consideravelmente, o espaço público e, por via de consequência, enfraquecer o campo dos Direitos Sociais.”³⁰³

Dessa forma, “na mesma medida em que os conservadores/neoliberais avançaram suas posições, a sociedade civil, recém articulada, refluíu e se desarticulou, cedendo espaço à hegemonia neoliberal.”³⁰⁴ Despolitiza-se, paulatinamente, o espaço social e o política. A restrição de seus campos acontece precisamente quando se avançou pelo caminho da democracia com a promulgação da Constituição de 1988. Retorna-se à exaltação do mercado, da competitividade, do individualismo, da livre iniciativa e do darwinismo social - que já haviam mostrado seus efeitos colaterais no antigo Estado liberal.

*“Tanto a democracia controlada, enquanto resíduo da ditadura, como a hegemonia neoliberal, enquanto discurso e prática social, conspiram contra a Constituição. A democracia controlada, na qual está implícita a derrota do progressismo social, é fator desmobilizador da sociedade civil, enquanto que o discurso neoliberal verberado pelos setores conservadores, redefine noções, conceitos e categorias, impondo aos indivíduos novos valores, novas concepções de mundo. (...) Os desafios à Constituição de 1988 radicam exatamente sobre esse novo e desconcertante quadro político e institucional.”*³⁰⁵

Assim, “ao invés de conformar as políticas públicas à Constituição, procura-se, na ótica conservadora, adaptar a Constituição ao projeto neoliberal de alto custo social para as classes trabalhadoras”³⁰⁶ e para os excluídos do capitalismo. Na tentativa de conformar o Estado brasileiro às exigências ditadas pelo capital internacional, o Governo Federal – insistindo na aprovação das emendas, fragmentando o texto constitucional, banalizando-o e quebrando sua identidade – pretende imprimir profundas modificações à Carta Política de 1988.

Comprovam-se tais procedimentos quando se constata que (1) a Reforma Administrativa acaba com a estabilidade do servidor público – garantia fundamental do

³⁰³ LACERDA, Antônia Denise. op. cit., p. 89.

³⁰⁴ Idem, p. 118.

³⁰⁵ Idem, p. 92. E continua a autora, dizendo que o que se verifica é a “fragilidade da democratização das nações latino-americanas pós-ditadura, que não foi suficiente para construção de espaços reais de cidadania. É o que se pode chamar de ‘democracia consentida’ ou seja, aquela construída sobre a derrota da sociedade, como ocorreu no Brasil pós-ditadura.” Idem, p. 118.

³⁰⁶ Cf. Revista da OAB/RS. op. cit., p. 07.

cidadão contra o uso político da máquina administrativa; (2) a Reforma da Previdência termina com a aposentadoria integral, extingue aposentadorias especiais e modifica o tempo de serviço para requerer aposentadoria; (3) a Reforma da Legislação Trabalhista cria o contrato temporário de trabalho, além de intentar contra a maioria das conquistas históricas, com a flexibilização de direitos – inclusive pregando, com a extinção da Justiça do Trabalho, o fim do seu poder normativo –, com a implantação do pluralismo dos sindicatos (retirando o reconhecimento de apenas um para cada categoria na mesma base territorial), e com a proposta de livre negociação nos contratos coletivos de trabalho, dentre outras.³⁰⁷

Procura-se, na alteração da essência da Carta de 1988, dismantelar os direitos e garantias do cidadão, principais avanços da Carta, como se os direitos sociais fossem os grandes culpados da crise econômica que afeta o país. Assim, proclama-se que o atendimento de tais demandas, além de exigir vultosos recursos, prejudicaria padrões de eficiência, produtividade e competitividade e resultaria num déficit público crônico, gerador de inflação.

Segundo BOITO JÚNIOR, “talvez desde o período populista não víamos, no Brasil, uma ideologia política converter-se, com tanta eficácia, em instrumento de unificação do bloco do poder e, ao mesmo tempo, em instrumento de legitimação dos interesses particulares das classes e frações que integram esse bloco junto às classes populares.”³⁰⁸ A diferença que deve ser apontada é que

*“o populismo do período de 1930-1964 era uma ideologia política (superficialmente) reformista, (...) enquanto o neoliberalismo é uma ideologia política (profundamente) reacionária (...). Na verdade, em grande medida, a política neoliberal representa uma reação contra a herança da política de desenvolvimento iniciada pelo Estado populista: reação contra o Estado protencionista, empresário e regulador, e reação, também, contra os direitos sociais e trabalhistas que foram implantados após a Revolução de 1930.”*³⁰⁹

E prossegue, afirmando que essa diferença enseja uma reflexão. Possivelmente convenha reservar o qualificativo progressista para a hegemonia populista, na medida em que implica sacrifícios de interesses imediatos e corporativos das classes dominantes em proveito

³⁰⁷ Cf. **Revista da OAB/RS**. op. cit., p. 07.

³⁰⁸ BOITO JÚNIOR, Armando. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã Editora, 1999. p. 219-220.

³⁰⁹ Idem, p. 221-222.

das classes populares. Tal hegemonia dispõe, portanto, de uma base econômica para assegurar a adesão ativa de setores populares urbanos à ideologia e à política do bloco no poder do período populista. A hegemonia populista adequa-se, em vista disso, com mais propriedade ao conceito gramsciano de hegemonia, ou seja, “hegemonia ideológica assentando-se numa política de concessões econômicas feitas pelo bloco no poder às classes populares.”³¹⁰ Já a hegemonia neoliberal pode ser qualificada de regressiva, na medida em que implica, numa inversão que tem intrigado a intelectualidade crítica, e “impõe sacrifícios em vez de fazer concessões às classes populares,”³¹¹ em proveito das classes e frações que integram o bloco no poder. Ou seja, a adesão ou a passividade de setores populares diante do neoliberalismo não se assenta em reformas e concessões reais do bloco no poder às classes e setores subalternos; convive, isto sim, com a restrição, ou a eliminação, de direitos sociais obtidos na situação anterior.³¹²

*“Esta concepção parte do princípio de que o único regulador da economia deve ser o mercado, e o Estado deve deixar de intervir na economia (no sentido da distribuição de renda, da implementação de políticas sociais – saúde, educação, emprego, moradia). Segundo ela, o que levou às dificuldades econômicas atuais foi o excesso de responsabilidades que o Estado assumiu, que o tornou necessariamente deficitário. Para corrigir este erro, o Estado deve largar este peso, deixando as atividades econômicas para a iniciativa privada, a regulação das mesmas para o mercado, e as responsabilidades sociais para os indivíduos.”*³¹³

Nesse contexto, deduz-se facilmente porque as propostas neoliberais – além de defenderem a omissão do Estado, a liberdade absoluta do mercado e a abertura da economia nacional ao capital imperialista pela privatização de empresas e serviços públicos – também defendem a desregulamentação e flexibilização das normas que tratam dos direitos sociais, para, com essa prática, debilitar e até extinguir direitos conquistados tão duramente durante séculos de evolução histórica. Dessa forma, criam um ambiente de concorrência, para o qual não faz sentido nem manter mecanismos institucionais redutores da desigualdade social, nem assegurar os direitos sociais positivados na Magna Carta.

³¹⁰ BOITO JÚNIOR, Armando. op. cit., p. 220.

³¹¹ Idem, p. 229.

³¹² Cf. BOITO JÚNIOR, Armando. op. cit., p. 218-230.

³¹³ LESBAUPIN, Ivo, STEIL, Carlos, BOFF, Clodovis. **Para Entender a Conjuntura Atual**. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 10.

Ora, uma Constituição que possui muitos dispositivos sem eficácia plena está fadada ao descrédito da sociedade. Como aponta LACERDA

“uma Constituição não é feita para ser mudada conforme a vontade dos que estão no poder. (...) Ela deve refletir a vontade do povo e não a de uma minoria privilegiada economicamente.

É, no mínimo, estranho pensar-se em modificar o texto constitucional em tão pouco tempo de sua vigência. A Constituição não é uma simples folha de papel, na qual se pode adicionar ou subtrair palavras ou artigos. É elaborada com certo intuito de perenidade.”³¹⁴

O que se observa, na verdade, é que, desde a promulgação da Carta de 1988, “com relação aos direitos sociais ou com relação à ordem econômica, não houve vontade política de se tentar chegar a uma afinação das instituições para se realizar a democracia social no Brasil.”³¹⁵ Esta Constituição é combatida desde o momento de sua promulgação, por ir de encontro aos anseios neoliberais, que passaram a dominar cada vez mais o cenário mundial.

E se, atualmente, a maioria dos direitos sociais já consagrados no texto constitucional – principalmente no que tange aos direitos trabalhistas – é burlado, se torna fácil prever o que acontecerá com eles quando da aplicação irrestrita das políticas flexibilizadoras neoliberais: estarão comprometidos antes mesmo de terem encontrado possibilidades de concretização. A Magna Carta traduz um Estado social, com grande riqueza principiológica, mas é interpretada com os olhos de um modelo liberal individualista totalmente ultrapassado, que ressuscita sob a roupagem de neoliberalismo.

“No projeto que hoje evolui em escala mundial, sob o patrocínio das macro-instituições financeiras internacionais (públicas e privadas), a validade abstrata da vontade geral, expressa pela soberania tornada norma jurídica, vem perdendo a sua capacidade de consensualizar e a Constituição torna-se menos normativa. O reconhecimento da vontade geral, erguida à forma constitucional (que conferia legitimidade ao Estado e conseqüentemente aos seus órgãos judicantes), está sendo substituído pela inevitabilidade dos ajustes exigidos pelo capital financeiro globalizado.”³¹⁶

³¹⁴ LACERDA, Antônia Denise. op. cit., p. 93.

³¹⁵ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Os Dez Anos da Constituição Federal. O Poder Judiciário e a Construção da Democracia no Brasil. **Seminário Democracia e Justiça: O Poder Judiciário na Construção do Estado de Direito**, 1998, Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: Editora do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 1999, p. 68.

³¹⁶ GENRO, Tarso. O Problema da Legitimação do Poder Judiciário e das Decisões Judiciais no Estado Democrático de Direito. **Seminário Democracia e Justiça: O Poder Judiciário na Construção do Estado de Direito**, 1998, Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: Editora do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 1999, p. 214-215.

Dessa forma, como foi visto no Capítulo 1 deste trabalho, a sociedade da globalização e do neoliberalismo

“só conhece um elemento imperante, que, sem carteira de identidade ou passaporte atravessa todas as fronteiras, aplaudido e festejado, onde quer que ingresse, tendo por testemunhas os operadores das bolsas nos grandes mercados financeiros: o capital especulativo dos megainvestidores.

Fora das bolsas, onde a soberania, havendo desertado os palácios, os parlamentos e os pretórios, passa a residir, move-se, como num teatro de sombras e fantasmas, o mundo morto dos oprimidos. (...) a mais acabada categoria dos perseguidos sociais, aqueles que já não pertencem a uma classe, a uma nação ou mesmo a uma só família de povos, mas que constituem o símbolo humano e social de todos os seres que sobre a face do planeta, por esta ou aquela discriminação profunda, se tornam alvo da rejeição, discriminação, injustiça e iniquidade.”³¹⁷

O mundo neoliberal defende a liberdade de oportunidades (para que vençam os melhores), considera a exclusão como um fenômeno individual (fruto muito mais da inaptidão, falta de sorte e preguiça do que resultado da organização social), mas não enfatiza a necessidade de criar oportunidades iguais, institucionalizadas principalmente através do acesso irrestrito aos direitos sociais. Logo, o mundo do trabalho é atingido de forma direta por essas transformações, ocasionando não apenas a redução dos postos de trabalho – pela automação robótica e microeletrônica e pela falta de uma política pública que privilegie a fomentação e o incremento dos campos de trabalho – mas também a subproletarização do trabalho – instituído pela implantação de formas precárias e flexíveis de trabalho (contrato temporário, terceirizado ou informal).³¹⁸ “O Governo Federal privatiza as empresas públicas,

³¹⁷ Prefácio escrito por Paulo Bonavides In: ARRUDA, Kátia Magalhães. op. cit., p. 13-14.

³¹⁸ A contratação por prazo determinado “pretende aumentar o índice de empregos através da contratação provisória de trabalhadores, retirando alguns direitos, a exemplo do aviso prévio e diminuição no valor dos depósitos e na multa do FGTS. Essa proposta já havia sido implementada na Espanha e Argentina, com fracasso. O nível de emprego não é afetado pelo número de direitos trabalhistas. Assim como a desregulamentação não altera o número de trabalhadores que um empresário vai contratar, podendo no máximo garantir-lhe um lucro ainda maior, esse mesmo empregador não vai contratar mais empregados só porque agora poderá fazê-lo de forma temporária. O que incentiva a contratação é a necessidade, o aumento de demanda dos produtos ou obras, o aumento de atividades a serem desenvolvidas na empresa e não a possibilidade de contratar por tempo determinado.” Os principais motivos que conferem o fracasso dessas políticas são: “a) a contratação temporária não contribuiu em nada para a diminuição do desemprego estrutural; b) houve grande substituição de empregados contratados anteriormente por empregados temporários, ocasionando grande rotatividade de mão-de-obra; c) as empresas deixaram de investir na qualificação e reciclagem de seu pessoal, dado o caráter provisório dos empregos (...) causando insegurança tanto para o empregado como para o empregador.” ARRUDA, Kátia Magalhães. op. cit., p. 92-93.

estimula e garante a liberdade de mercado, intensifica o processo de automação, mas não consegue deter o nível de emprego.”³¹⁹

*“Não é sem razão que, por todos os países onde foram adotadas as medidas neoliberais, aumentou fantasticamente o trabalho informal. (...) Os teóricos do neoliberalismo prevêm a constituição de uma população permanentemente desempregada: seja jovens que não conseguirão jamais entrar no mercado de trabalho – nem sequer o informal – seja adultos que perdem o emprego e não conseguem nunca mais um novo emprego – nem mesmo precário. O desemprego está se tornando endêmico no mundo inteiro; no entanto, no Primeiro Mundo, há ainda uma série de garantias e de condições de vida que permitem algum tipo de sobrevivência para os desempregados. Já nos países do Terceiro Mundo, ser jogado no desemprego permanente significa estar entregue à própria sorte. E, no limite, cair na criminalidade. Não é sem razão que a violência criminal vem crescendo seja nos EUA, seja na Inglaterra, seja no Brasil. As atividades criminosas estão se tornando, mais que nunca, uma opção pela sobrevivência.”*³²⁰

Acresce-se a esses fatos, como agravante, o sucateamento do parque industrial nacional – consequência da falta de investimentos no setor – prejudicando ainda mais a situação dos trabalhadores, que não podem mais ser vistos como uma categoria qualquer (quantitativamente insignificante) na ordem atual, mas que deve passar a ser encarada como uma verdadeira classe social, como as demais. Justifica-se tal afirmativa, entre outras coisas, porque o seu não-rendimento, o seu rendimento extra-econômico oriundo da criminalidade, da mendicância, da pequena extorsão, da chantagem familiar, é também consequência imediata deste desemprego estrutural.

A Constituição, em seu Artigo 170, Inciso VIII, estabelece que se adotem políticas públicas de pleno emprego. Mas o que se constata, no Brasil, é justamente o contrário: políticas públicas recessivas, gerando um desemprego absurdo – que atinge desde o trabalhador desqualificado até o profissional de nível superior – e um processo que busca reduzir a força normativa da Constituição, a fim de sujeitar a sociedade às necessidades do novo ciclo de acumulação ensejado pelo neoliberalismo. O argumento de que a rigidez da legislação laboral é a causa dos altos índices de desemprego é um dos equívocos característicos do neoliberalismo. Entretanto, não guarda a menor conformidade com a

³¹⁹ ARRUDA, Kátia Magalhães. op. cit., p. 84-85.

³²⁰ LESBAUPIN, Ivo, STEIL, Carlos, BOFF, Clodovis. op. cit., p. 12-13.

realidade que lhe serve de fundamento. “Os direitos de prestação exigem a atuação positiva do Estado e não sua omissão, ou pior, sua atuação para restringi-los.”³²¹

O Plano Real promove grandes ajustes econômicos, representados principalmente pelo aumento da taxa de juros (para desaquecer a demanda interna), e pela desvalorização do câmbio (para estimular as exportações e equilibrar a balança comercial). Os recursos disponíveis são utilizados para equilibrar o setor financeiro, a fim de atrair o capital externo – que se faz à custa de juros altíssimos nesse setor e não com investimentos em tecnologia, grandes projetos de pesquisa ou investimentos de caráter social. A consequência é que a inflação permanece em níveis suportáveis, mas a recessão provocada por essa política gera a inadimplência, queda no consumo e demissão em massa, com aumento cada vez maior do endividamento do Estado, num ciclo vicioso que resulta no agravamento ainda maior do quadro social do país.

Torna-se importante a constatação feita por ARRUDA:

“para os empresários menos avisados pode parecer vantajosa a situação de desemprego crescente, já que traz maior oferta de trabalhadores, o que gera o pagamento de salários mais baixos. Entretanto, basta uma rápida análise para que se verifique que o desemprego é um mal que atinge toda a nação. Sem o recebimento de remuneração, diminui o consumo, o que implica a redução da produção e por sua vez, como em um círculo vicioso, menor necessidade de trabalhadores, intensificando a massa de excluídos.

A queda de salários ou diminuição da folha de pagamento pode até gerar, de forma imediata e para o empregador individual, um aumento de lucro. Mas, à medida que todos os empresários adotem o mesmo procedimento, o mercado vai defluir, e, além de não existirem os consumidores, os sobrecustos gerados em função da ociosidade da capacidade produtiva acabarão por superar os lucros decorrentes da diminuição de salários.

*Por outro lado, o desemprego traz consequências ainda mais drásticas do que a simples decadência da classe média, traz a degeneração da saúde física e mental, o que afeta a incidência de violência, consumo de drogas e alcoolismo, além da fome e miséria.”*³²²

E, é ainda ARRUDA quem conclui que “o problema do desemprego é global, estrutural e crescente”³²³

³²¹ ARRUDA, Kátia Magalhães. op. cit., p. 124-125.

³²² Idem, p. 87.

³²³ Idem, Ibidem. Segundo relatório das Nações Unidas de 1994, “em 1994, havia no planeta 1.1 bilhões de pobres e 850 milhões de desempregados; ou seja, um terço da população do planeta está excluída do processo econômico!” RENAKOUCHE, Rabah. Globalização ou Pax Americana. In: ARRUDA JÚNIOR, Edmundo de, RAMOS, Alexandre. op. cit., p. 9.

No dizer de ARRUDA JÚNIOR,

“se o neoliberalismo não tem compromissos com critérios éticos, terá que enfrentar a questão dos efeitos perversos que o fomento do exército de reserva tem proporcionado através da ponderação do que seja realmente fator regulador do preço da mercadoria-trabalho e o que é produção em larga escala de um contingente de marginalizados para os saques, as pilhagens e a destruição (lumpem).”³²⁴

Complementando, LACERDA aponta para a necessidade da conscientização de vários segmentos sobre a importância da efetividade dos direitos sociais positivados pela Constituição Federal: (1) “Os empregadores devem saber que pagar corretamente pelo trabalho de seus funcionários, significa conferir dignidade ao trabalhador e evitar problemas futuros no Judiciário; que respeitar os Direitos Sociais conquistados pela classe trabalhadora é seu dever e que o empregado satisfeito com suas condições laborais produz mais e melhor,”³²⁵ além de ter aumentadas as possibilidades financeiras para consumir e, em decorrência, para ampliar a demanda por seus produtos. (2) “Os empregados devem aprender a lutar pelos seus direitos e a requerer a efetividade das normas constitucionais,”³²⁶ a fim de pressionar a sua concretização. (3) “O sindicato, órgão responsável pelas reivindicações da classe trabalhadora, deve perseguir a realização das pretensões de sua categoria,”³²⁷ conscientizando-a no que tange a seus direitos. Deve agir como organismo autônomo, protetor e vigilante, participante ativo da luta pela aplicação do texto constitucional. (4) “O Judiciário tem papel fundamental na conscientização sobre a importância da efetividade dos Direitos Sociais positivados pela Constituição, já que, através de seus pronunciamentos, pode aplicar os dispositivos constitucionais em favor da justiça.”³²⁸ (5) O legislativo deve atentar que as conquistas da Carta de 1988 dependem da sua movimentação, regulamentando muitos dos direitos sociais que dependem disto para terem total efetividade, e não realizar justamente o contrário. (6) O executivo deve desenvolver uma política compatível com a efetivação de tais direitos. (7) E a sociedade em geral deve ficar atenta para, através de sua participação, pleitear

³²⁴ ARRUDA JÚNIOR, Edmundo. Os Caminhos da Globalização: Alienação e Emancipação. In: ARRUDA JÚNIOR, Edmundo de, RAMOS, Alexandre (Orgs.). op. cit., p. 23.

³²⁵ LACERDA, Antônia Denise. op. cit., p. 123.

³²⁶ Idem, Ibidem.

³²⁷ Idem, Ibidem.

³²⁸ Idem, Ibidem.

aquilo que lhe foi conferido pelo texto constitucional de 1988, a fim de que estes direitos não fiquem limitados a meras proposições abstratas, mais próximas de comandos morais ou éticos que jurídicos.³²⁹

*“Os direitos sociais não apareceram de forma espontânea e acabada mediante processos democráticos, lutas populares e avanços da sociedade civil, sendo, portanto, muito mais resultante de imposições e resistências, concessões e favores no jogo estratégico das velhas elites oligárquicas. Comprova-se, assim, a inexistência em nossa evolução político-jurídica de uma tradição participativa de base popular-burguesa, pois o constitucionalismo brasileiro, quer seja o político, quer seja o social, tem sido, até hoje, o permanente produto da ‘conciliação-compromisso’ entre o autoritarismo social modernizante e o liberalismo burguês-conservador.”*³³⁰

Nesse contexto, mantendo a perspectiva de análise de LACERDA, tais circunstâncias “fazem do trabalhador um perdedor contumaz.”³³¹, já que existe uma mínima parcela de trabalhadores brasileiros sindicalizada. Essa realidade

*“trata-se de uma crônica ignorância política, de que é vítima grande parte da população brasileira. A difusão da ideologia da classe dominante encarrega-se de estigmatizar o espaço do político que passa, então, a ser identificado como algo pernicioso. As lutas sociais, ao nível do imaginário popular, são então tidas como ações ‘subversivas’ que atentam contra a ordem e a ‘índole pacífica e ordeira’ do povo brasileiro. Isso se traduz por uma única palavra: ausência de cidadania ou estreitamento da esfera do social e o afastamento dos trabalhadores das organizações associativas, dentre elas a mais importante: os sindicatos.”*³³²

Prega-se a flexibilização dos direitos sociais, a desregulamentação e o incentivo a soluções negociadas para os conflitos trabalhistas – regulados somente pelas regras da autonomia da vontade – mas se esquece que, para o sucesso de uma política, são necessários dois requisitos inexistentes no Brasil: “um alto nível de educação e cidadania e o fortalecimento dos sindicatos, que passariam a ser os maiores responsáveis pela negociação e defesa dos interesses de suas categorias representadas.”³³³

Ocorre que grande parte da população brasileira é analfabeta ou semi-analfabeta, desconhecadora tanto de seus direitos como da forma de pleiteá-los. Sabe-se ainda que “o

³²⁹ Cf. LACERDA, Antônia Denise. op. cit., p. 123-124.

³³⁰ WOLKMER, Antônio Carlos. op. cit., 1989b. p. 142.

³³¹ LACERDA, Antônia Denise. op. cit., p. 112.

³³² Idem, Ibidem.

³³³ ARRUDA, Kátia Magalhães. op. cit., p. 90.

poder de barganha dos sindicatos é inversamente proporcional à expansão do desemprego, o que tem contribuído para o declínio e enfraquecimento dos sindicatos e de seus associados, gerando uma situação abismal: estimula-se a criação e manutenção de direitos pela via negocial, mas desarticula-se a entidade que poderia proteger os trabalhadores.”³³⁴

*“O sindicato é um instrumento importante na luta pela maximização da eficácia das normas de proteção ao trabalhador, assim como a sociedade organizada e consciente de seus direitos é imprescindível para a garantia do estado democrático de direito. Não se pode falar em cidadania sem falar em direitos. Por outro lado, é uma atitude no mínimo servil atribuir unicamente ao Estado a obrigação de proporcionar a efetivação das normas constitucionais, sem que a sociedade se organize, assumindo seu papel de força ativa e operante. Assim como não mais se admite a omissão do Estado em questões essenciais que envolvam os direitos do homem, também não é possível a omissão da sociedade na luta por seus direitos.”*³³⁵

No Brasil, desde a sua criação pelo governo de Getúlio Dornelles Vargas, os sindicatos nunca tiveram a autonomia e a força que eles têm, por exemplo, num país como os Estados Unidos da América, onde a maioria dos contratos é firmada nos planos local e empresarial, sob o crivo de sindicatos homogeneamente fortes.³³⁶ “Na realidade, nunca houve no Brasil a pluralidade sindical, nem mesmo a completa autonomia dos sindicatos,”³³⁷ por não ter sido uma conquista da sociedade, mas fruto do paternalismo do Estado, que os controlava diretamente, ao colocar seus representantes no comando (e que caracteriza a figura do “pelego.”)³³⁸ No dizer de WOLKMER, a instituição de sindicatos “objetivava o aquietamento e o cerceamento do setor operário. Para isso concediam-se ‘direitos’ em troca da não-participação, da desmobilização e da moderação.”³³⁹

O espírito sindical é um dado sociológico que se apresenta diretamente proporcional ao grau de desenvolvimento econômico, cultural e intelectual da população. Assim, a transferência dos direitos sociais – da proteção da legislação para a negociação – no Brasil,

³³⁴ ARRUDA, Kátia Magalhães. op. cit., p. 90.

³³⁵ Idem, p. 103.

³³⁶ Cf. SILVA, Reinaldo Pereira e. O Neoliberalismo e o Discurso da Flexibilidade dos Direitos Sociais Relativos ao Trabalho. In: ARRUDA JÚNIOR, Edmundo de, RAMOS, Alexandre (Orgs.). op. cit., p. 79.

³³⁷ SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. op. cit., p. 84-85.

³³⁸ Cf. FAORO, Raymundo. op. cit., p. 707 e 719.

³³⁹ WOLKMER, Antônio Carlos. op. cit., 1989b. p. 141.

implica a orfandade de grande parcela de trabalhadores e de categorias profissionais – algumas sequer organizadas em sindicatos, sem representatividade.³⁴⁰

As políticas neoliberais defendem a retirada cada vez maior do Estado da esfera de regulação econômica, a fim de deixar o mercado livre das amarras do protecionismo estatal. Mas, na ausência de uma instituição legítima, capaz de monopolizar o poder de coação jurídica efetiva no plano internacional, são as novas instâncias supranacionais de poder que definem o quadro jurídico, social e econômico mundial, em conformidade com seus interesses. Isso, no dizer de ROTH, significa a “emergência de uma forma de neofeudalismo, onde as normas de regulação de um setor econômico são definidas por empresas comerciais dominantes no setor”.³⁴¹

O avanço hegemônico neoliberal desarticula a sociedade civil, resultando, no dizer de LACERDA

*“numa ausência de paradigmas capazes de organizar e centralizar as lutas sociais. Torna-se urgente, portanto, um processo de conscientização social amplo, o qual poderia ser gerado a partir das entidades representativas da sociedade civil, como a OAB, ABI, CNBB, e outros organismos correlatos, os quais tiveram destacada e operosa atividade em favor da redemocratização e do Estado de Direito, em passado recente.”*³⁴²

A partir da premissa de que a Constituição é um meio e nunca um fim em si mesma, depreende-se que a seguinte afirmação – a força operante das normas constitucionais pode “evoluir” a conjuntura social – não passa de mera ilusão. Os preceitos constitucionais servem, sim, para ordenar a realidade circundante a depender da interpretação que se lhes atribuem.

Na verdade, a efetividade da Constituição é um processo, pois a simples elaboração de um texto constitucional, mesmo que contemple todos os direitos, não é suficiente para que o ideário que o inspirou se introduza efetivamente nas estruturas sociais, passando a reger com preponderância o relacionamento político de seus integrantes.

³⁴⁰ Cf. SILVA, Reinaldo Pereira e. O Neoliberalismo e o Discurso da Flexibilidade dos Direitos Sociais Relativos ao Trabalho. In: ARRUDA JÚNIOR, Edmundo de, RAMOS, Alexandre (Orgs.). op. cit., p. 79.

³⁴¹ ROTH, André-Noël. O Direito em Crise: Fim do Estado Moderno? In: FÁRIA, José Eduardo (Org.). op. cit., 1996, p. 26.

³⁴² LACERDA, Antônia Denise. op. cit., p. 131.

E também, é fundamental a percepção de que a realização efetiva dos preceitos constitucionais depende (1) de um engajamento maciço dos que dela fazem parte, nesse processo, e (2) de um Estado democrático de Direito que abra canais para essa participação. Assim, “a manutenção das conquistas sociais cristalizadas na Constituição de 1988 dependerá, em grande medida, do poder de reorganização da sociedade no sentido do exercício do legítimo poder de pressão e participação, sob os quais radica a cidadania,”³⁴³ pois, quando se trata de direitos sociais, é indispensável a participação popular na exigência dos mesmos.

O Brasil tem um texto Constitucional que pode servir de exemplo para os europeus tal a qualidade de sua expressão, mas uma péssima prática constitucional, devido à falta de vontade política para cumprir suas normas. Um exemplo disso é dado por ANTUNES ROCHA, em Congresso realizado do Rio Grande do Sul:

*“todo o governante, todo Presidente da República na hora que toma posse, tenta submeter o seu programa à Constituição. No Brasil o movimento é inverso. (...) E sobre isso é que nós temos que pensar. Dez anos depois da Constituição nós temos uma bela Constituição, mas com muito pouca aplicação. Basta ver os riscos que nós estamos permanentemente correndo no Brasil em termos de Democracia. Eu dizia que a Constituição precisa ser guardada, como lei suprema, porque não basta ter lei escrita, é preciso que essa lei se converta na vida de cada um de nós. Considerando-se isso, portanto, nós precisamos guardar essa Constituição para que ela seja suprema, como lei, e para que a supremacia constitucional não seja uma mera retórica. (...) E para que a gente tenha a Constituição como a certeza e a segurança de cada um de nós, de que pelo menos aquilo que ela põe, especialmente com relação aos direitos fundamentais, seja efetivamente assegurado a cada um de nós.”*³⁴⁴

Mas, o que se observa é justamente o contrário. Edita-se um sem número de Medidas Provisórias a fim de burlar a ordem pré-estabelecida (em média duas por dia, com algumas tendo sido reeditadas cinquenta e quatro vezes), resultando numa hipertrofia do poder Executivo, afrontando diretamente o princípio da separação dos poderes, negando a competência do poder legislativo – para que o Presidente passe a ser o grande criador do Direito no Brasil – e a própria ordem democrática. É a prática do velho ranço nacional de adaptar a ordem jurídica aos planos de Governo, ao invés de ajustar os projetos governamentais ao que a Lei Maior determina.³⁴⁵

³⁴³ LACERDA, Antônia Denise. op. cit., p. 131.

³⁴⁴ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. op. cit., p. 74-75.

³⁴⁵ Cf. ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. op. cit., p. 77.

Conforme aponta PAUL, “a vontade geral constitucionalizada vincula tanto governantes e detentores do poder político quanto governados e destinatários do poder. Não há constituição sem intenção de ser cumprida. (...) Na democracia os cidadãos devem ter a garantia de que seus direitos constitucionais serão respeitados e cumpridos pelos poderes políticos.”³⁴⁶ A segurança jurídica é, pois, necessária para o desenvolvimento normal das relações econômicas e sociais e as mudanças estruturais efetuadas ao sabor das políticas econômicas é extremamente negativa.

O neoliberalismo é uma afronta direta ao constitucionalismo e à própria soberania estatal, porque desloca os lugares desta soberania para novas instâncias de poder. Como num passe de mágica, tudo o que é sólido se desfaz no ar rarefeito da globalização neoliberal. As velhas fontes de regulação, que na modernidade eram identificadas com o Estado, alienam-se, de forma radical, da vida prática e passam a ser pautadas – não mais pela produção da legalidade através das instituições estatais e da diretriz constitucional – mas pela “mão invisível” do mercado e do capital financeiro.

É nesse sentido, e por essas razões, que se pôs em evidência, primeiramente, a crise do paradigma da soberania estatal construído na modernidade – causada pelo processo de globalização neoliberal da economia e pela emergência de novas fontes de poder – para constatar-se, neste capítulo, a dificuldade em tornar efetivos os direitos sociais positivados na Magna Carta, no atual contexto de crise do Estado-Nação – dificuldades que se refletem diretamente nas instituições econômicas, sociais e políticas brasileiras, o que aumenta ainda mais a distância entre o mundo excluído e o mundo incluído.

Uma vez delineados os contornos dessa realidade, apresenta-se, no último capítulo, o surgimento de um novo paradigma no campo político – a gestão democrática participativa em nível local – como forma de inverter a atual situação de coisas. Não basta, somente, respeitar e estimular a força normativa da Constituição, mas também aproximar a realidade social da realidade da Constituição. Assim, produzir uma outra cultura política ou consciência geral,

³⁴⁶ PAUL, Wolf. Os Dez Anos da Constituição Federal. O Poder Judiciário e a Construção da Democracia no Brasil. **Seminário Democracia e Justiça: O Poder Judiciário na Construção do Estado de Direito**, 1998, Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: Editora do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 1999., p. 104.

capaz de exigir que a Constituição se converta em força ativa na consciência geral, particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem institucional é uma necessidade.

Os direitos sociais sempre se constituíram garantias de responsabilidade estatal, mas o Poder Local – amplo espaço público de descentralização e participação democrática – pode se mostrar meio eficaz de garanti-los, neste contexto de crise do paradigma estatal, ao delegar, a cada cidadão, o ônus de assegurar seus direitos elementares, através de gestões democráticas participativas locais.

A construção democrática do Brasil passa por cada um dos cidadãos brasileiros, atualmente os principais responsáveis pelo fato de as leis no Brasil não serem cumpridas. Conforme discorre magistralmente ROCHA,

“Não parte do poder público a idéia de que é melhor um mau acordo do que uma boa demanda, que é a desmoralização total do direito e da idéia de viver num Estado de Direito. Passa de cada cidadão que confortavelmente, que comodamente, prefere não ir à luta em busca de seu direito. Direito não se ganha, direito se conquista. Direito não cai do céu. Direito é uma luta diária, todo o dia você saber que precisa lutar pelo que é seu. (...) O que nós temos pedido é que todos nós cidadãos cuidemos de nos organizarmos politicamente, de maneira legítima, de maneira democrática, até para exercer o dever constitucional. É dever, é princípio constitucional, o da solidariedade social. Esta é a primeira constituição que traz este princípio fundamentalíssimo, ao lado do princípio da dignidade da pessoa humana, traz o princípio da solidariedade social, que é um princípio muitíssimo pouco aplicado por cada um de nós e relevado por cada um de nós. (...) O que nós pedimos é (...) que pelo menos cada um de nós tenha a responsabilidade com o Brasil de fazermos com que a democracia não seja só uma esperança.”³⁴⁷

Esses fatores permitem o firme avanço na construção de um novo paradigma político, que será examinado em seguida.

³⁴⁷ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. op. cit., p. 83.

CAPÍTULO 3

OS DESAFIOS E AS POSSIBILIDADES DOS PROCESSOS DE DEMOCRATIZAÇÃO LOCAL FACE ÀS TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS

3.1 Poder Local: um novo modelo de Gestão Pública não Estatal

Tendo em conta os processos explicitados e objetivando correlacionar de modo mais direto e efetivo, as variáveis levantadas nos dois primeiros capítulos – ou seja, o processo de globalização econômica e a crise de efetividade dos direitos sociais frente ao declínio do Estado-Nação, acrescidos da proposição de um novo paradigma político que possa implementar tais direitos – divide-se esta última parte da obra em quatro etapas diferenciadas, contudo complementares: (1) apresenta-se o Poder Local, como novo modelo de gestão pública não-estatal capaz de garantir a efetivação dos direitos sociais (duramente atingidos pelo processo de globalização econômica), através da construção de uma nova cidadania; (2) assinalam-se mecanismos de participação democrática para reconstrução do espaço público, já implementados, com sucesso, em algumas cidades brasileiras; (3) após examinar os limites para o exercício de práticas democráticas, na esfera da cultura política brasileira, apresenta-se uma proposta de revolução pedagógica para a cidadania; (4) por fim, desenvolvem-se os fundamentos da proposta do Poder Local, como referencial prático-teórico de um novo paradigma, uma nova cultura política, com vistas a garantir a efetividade dos direitos sociais positivados na Magna Carta de 1988.

Antes de tudo é indispensável ressaltar, uma vez mais, que, na sociedade liberal-burguesa ocidental, toda a tradição política e as relações entre entes da administração pública

estão assentadas numa forte centralização política. O Estado brasileiro sempre deteve a prerrogativa de estabelecer as diretrizes sociais, econômicas e políticas, num ajuste unilateral e, portanto, de uma relação vertical não-democrática. A cidadania tradicionalmente foi condicionada a deixar que seus problemas fossem resolvidos por essa instância superior, cultura esta agravada por anos e anos de ditadura militar, censura, castração e manipulação.

Afirma DOWBOR que “a dramática centralização do poder político e econômico que caracteriza esta forma de organização da vida em sociedade leva, em última instância, a um divórcio profundo entre as necessidades dos cidadãos e o conteúdo das decisões sobre o desenvolvimento econômico e social.”³⁴⁸ Como exemplo, aponta os programas (grandes e absurdos) do governo brasileiro, como o projeto nuclear, a Transamazônica, a Ferrovia do Aço, e tantos outros, que só vieram aumentar consideravelmente a dívida externa brasileira, enquanto que, no campo social, os problemas se avolumam, condenando hoje o país a pagar, em juros, o que poderia ser investido em desenvolvimento.³⁴⁹

E conclui, dizendo “que aproximar o poder de decisão e de controle das pessoas que arcarão com o benefício ou o prejuízo, e que estão, portanto, diretamente interessadas nos resultados, se constitui simplesmente boa política administrativa.”³⁵⁰

Mas, atualmente, esse Estado centralizador e onipresente retira-se de cena, principalmente no que tange às políticas sociais. O impacto da globalização econômica e a ideologia neoliberal enfraqueceram consideravelmente o Estado-Nação, a fim de seguir as metas e diretrizes das novas fontes de poder mundiais, já analisadas no primeiro capítulo deste trabalho.

Em decorrência, ocorre, a partir do momento em que as decisões ultrapassam o nível nacional, a exclusão da cidadania. E não é nada democrático ser governado por estrangeiros ou, ainda, por burocratas internacionais.³⁵¹ No dizer de SILVA, “a democracia também sofre quando decisões, que antes eram controladas por autoridades nacionais eleitas, passam para as

³⁴⁸ DOWBOR, Ladislau. **O Que É Poder Local**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 16.

³⁴⁹ Cf. DOWBOR, Ladislau. op. cit., 1994. p. 16-17. Ver também DEMO, Pedro. **Pobreza Política**. São Paulo: Cortez, 1988. p. 30.

³⁵⁰ DOWBOR, Ladislau. op. cit., 1994, p. 31.

³⁵¹ Cf. DOWBOR, Ladislau. op. cit., 1996. p. 61.

mãos de atores internacionais que não podem ser nomeados ou destituídos por voto.”³⁵² Se já era difícil atender-se as necessidades da população com um Estado centralizador, quão maior não o será quando as decisões passam a ser tomadas por atores internacionais, que, além de terem interesses totalmente divorciados da comunidade, não têm contato com a realidade local.

Os últimos governos brasileiros abandonaram seu compromisso com o projeto nacional, substituindo-o pelo projeto de transnacionalização da economia e assumindo abertamente uma proposta de transformar o Brasil numa província do capitalismo mundial. E isto está em marcha. Todas as reformas na previdência, educação, saúde, serviços públicos estão sendo orquestradas basicamente pelo Fundo Monetário Internacional, pelo Banco Mundial e pela Organização Mundial de Comércio, juntamente com as empresas transnacionais.³⁵³

E o curioso é que os governantes aceitam essa proposta, por motivos diversos: (1) pela pressão das instâncias supranacionais e (2) porque têm receio de se apoiar no povo, no movimento popular (para se fortalecer nessa posição é imperioso dividir seu poder, e as pessoas que detêm o poder não estão interessadas em dividir absolutamente nada).

Conforme aponta GENRO, há dois séculos o Brasil não cria uma instituição democrática.

*“As instituições fundamentais do Estado são praticamente as mesmas de duzentos anos atrás. Enquanto isso, as transformações que se operaram na técnica, na ciência e na própria economia mundial, construíram um mundo cujas bases materiais se voltam, tanto contra os valores da modernidade e tornando cada vez mais inócuas as tradicionais instituições do Estado como se voltam contra a realização prática dos direitos fundamentais, cada vez mais distantes da cotidianidade do homem comum.”*³⁵⁴

³⁵² SILVA, César Augusto Silva da. Reformas Econômicas da América Latina no Contexto da Globalização. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. op. cit., p. 233.

³⁵³ Um exemplo a ser dado é a atual política econômica de manutenção de juros altos a fim de atrair o capital externo, responsável pela saída de recursos brasileiros para pagamento de tais juros, diminuindo-se, com isso, a parcela a ser destinada para implementar políticas sociais, além de aumentar de forma incrível a dívida externa e interna.

³⁵⁴ GENRO, Tarso. Reflexão Preliminar Sobre a Influência do Neoliberalismo no Direito. **Revista AJURIS**, Porto Alegre, ano XXIV, n. 70, jul. 1997. p. 38.

Mediante a assinatura de acordos com o Fundo Monetário Internacional, o país se submete à orientação desse órgão supraestatal, abdicando de sua soberania, com vistas a conseguir empréstimos externos que, ao final, destinam-se quase que exclusivamente ao pagamento dos juros da imensa e impagável dívida externa que afunda o país. Assim, torna-se difícil estabelecer projetos que proporcionem o crescimento do país para melhoria dos padrões sócio-econômicos da população. E, em vista disso, torna-se também difícil falar em cidadania, quando não se sabe, afinal, quem está tomando as decisões no país.

Toda a digressão teórica a respeito da cidadania desenvolve-se no âmbito do Estado-Nação.³⁵⁵ Parte-se da visão de que a questão nacional é importantíssima: não há nenhum outro espaço de expressão da soberania popular, da vontade política, a não ser o Estado nacional. Ninguém vota na Organização Mundial do Comércio, opina no Fundo Monetário Nacional ou é acionista do Banco Mundial. Esses grandes organismos, que estabelecem a sua lógica no mundo atual, estão fora do alcance do cidadão comum, do seu cotidiano. Ainda, não estão submetidos a nenhum tipo de controle, podendo-se dizer que são instituições profundamente autoritárias em seu modo de atuação.³⁵⁶

³⁵⁵ Segundo Sérgio Weigert, existem dois projetos ético-ideológicos que fornecem a conduta cidadã no mundo moderno – o liberalismo e o socialismo. O primeiro, como salutar reação ao absolutismo monárquico, constitui regras para proteger os indivíduos precisamente diante do arbítrio do Estado. Tais regras norteiam a cidadania Moderna, passando a dizer que todos os indivíduos são livres e iguais perante a lei. Liberdade é, portanto, um dos fundamentos da ideologia liberal. Assegurar a liberdade dos indivíduos para que estes, livres, possam perseguir seus interesses, seus fins, chegando assim a uma sociedade do bem comum. Mas, na prática, essa fundamentação teórica não se desenvolveu como se propôs. Na medida em que a sociedade se realiza como uma sociedade de classes, e a associação de indivíduos livres que alcançaria o bem comum não consegue o seu intento, surge o dilema crucial que o liberalismo não consegue resolver. Em contraposição advém o socialismo marxista, dizendo que não basta apenas a igualdade formal, mas é preciso a igualdade material. Não basta pensar que livres, os homens chegarão à sociedade do bem comum, pois há uma enorme perversidade escondida na idéia de aparente liberdade. Na verdade, para quem não tem dinheiro sequer para comprar uma canoa ou pescar um peixe, a liberdade de andar de iate em Angra dos Reis é uma brincadeira. Então, o liberalismo não constitui nenhum instrumento para a crítica da sociedade capitalista tal qual ela se põe, ou seja, dividida em classes cujo fosso entre elas é aprofundado a cada dia. E também não arma ninguém para criticar esta sociedade, porque o fundamento da concepção cidadã sustentada pelo liberalismo deságua num egoísmo e individualismo exacerbado, onde não existe a idéia de solidariedade. Por isso, é preciso pensar a questão da cidadania como um deslocamento radical daquilo que sustenta o projeto liberal, ou seja, o individualismo, para um projeto que tenha como fundamento a solidariedade, que se apóie e pense em como os indivíduos realizarão este bem comum na sociedade, com a participação de todos. – Cf. WEIGERT, Sérgio. *Globalização e Mundialização da Cidadania*. In: **I Congresso Internacional de Neosocialismo**. Florianópolis. mar. 1998. Anotações Pessoais.

³⁵⁶ Cf. PONT, Raul. *Governabilidade: a experiência das esquerdas*. In: **I Congresso Internacional de Neosocialismo**. Florianópolis. mar. 1998. Anotações Pessoais.

“(...) Com o crescimento da interconexão global, o número de instrumentos políticos à disposição dos governos e a eficiência de certos instrumentos tendem a declinar marcadamente (...), dificultando ao Estado o controle de atividades realizadas dentro e fora do seu território. (...) O impacto do fluxo de capital privado através das fronteiras, por exemplo, pode ameaçar políticas governamentais antiinflacionárias, cambiais e outras.”³⁵⁷

A realidade que se revela, frente à globalização da economia, mostra que o controle dos processos econômicos internacionais fica nas mãos do capital, das empresas transnacionais e dos organismos internacionais, “que tiram proveito das diferenças econômicas, jurídicas e políticas entre os países e controlam os mecanismos concretos de ordenamento dos fluxos internacionais, por intermédio das suas redes mundiais de serviços financeiros, comerciais e de comunicação.”³⁵⁸ E o Estado, tal como é desenvolvido na modernidade, continua “sem os instrumentos correspondentes de gestão”³⁵⁹ e controle de toda esta dinâmica. “A economia se internacionalizou, enquanto os mecanismos de política econômica continuam sendo nacionais.”³⁶⁰ Conforme afirmam CASTELLS e BORJA, “os estados nacionais passam a ser muito pequenos para controlar e dirigir os fluxos globais de poder, riqueza e tecnologia do novo sistema, e muito grandes para representar a pluralidade de interesses sociais e identidades culturais da sociedade.”³⁶¹

Segundo HELD, atualmente, todas as nações mundiais se dizem democráticas. Mas o que se observa é um grande paradoxo:

“ao mesmo tempo em que o ‘governo do povo’ ganha defensores, a própria eficácia da democracia como forma nacional de organização política pode ser colocada em dúvida. As nações proclamam-se democráticas no momento mesmo em que mudanças no âmbito da ordem internacional comprometem a possibilidade de um Estado-nação democrático e independente.

(...) As interconexões regionais e globais contestam a maneira tradicional de resolver no plano nacional questões centrais da teoria e da prática da democracia. (...) As implicações desse fenômeno são profundas, não só para as categorias do consenso e legitimidade, mas para todas as idéias-chave do pensamento democrático: a natureza da base político-territorial do processo político

³⁵⁷ HELD, David. op. cit., 1991. p. 158.

³⁵⁸ DOWBOR, Ladislau. op. cit., 1994. p. 47.

³⁵⁹ Idem, p. 47.

³⁶⁰ Idem, p. 46-47.

³⁶¹ CASTELLS, Manuel, BORJA, Jordi. **Local y Global – La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información**. Madrid: Taurus, 1997, p. 18. Tradução do seguinte texto em espanhol: “(...) los estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad.”

(constituency); o significado da responsabilidade das decisões políticas (accountability); a forma e alcance da participação política; e enfim, a relevância do Estado-nação como guardião dos direitos e deveres dos cidadãos no momento em que ele se vê às voltas com relações e processos nacionais e internacionais desestabilizadores."³⁶²

Há necessidade de buscar estruturas mais horizontalizadas, que privilegiem (1) uma aproximação maior do cidadão enquanto usuário dos serviços públicos, (2) métodos de gestão mais participativos e (3) a instituição de critérios de avaliação de desempenho da representação política.³⁶³

Na democracia representativa³⁶⁴, que se caracteriza pelo direito de escolher através do voto quem o representará no poder, o povo não produz democracia, mas está na recepção da democracia. É consumidor: ele escolhe, entre duas ou mais ofertas, aquela que mais lhe convém. Jamais será produtor.

Dessa forma, o que se observa na democracia representativa é que, “pela força do poder econômico, as classes privilegiadas da sociedade, cujos representantes, aliás, têm

³⁶² HELD, David. op. cit., 1991. p. 145-146 e 154.

³⁶³ Sobre a reordenação política do espaço público através da democracia, descentralização e participação, observar WOLKMER, Antônio Carlos. op. cit., 1997. p. 222-233.

³⁶⁴ Democracia representativa significa que as deliberações coletivas são tomadas não diretamente pelos integrantes da sociedade, mas por representantes eleitos para esta finalidade. Tem como característica a confiança do corpo eleitoral e a não responsabilidade direta dos representantes perante seus eleitores. Recorre-se à democracia representativa quando o território e o número de habitantes são vastos e há uma complexidade maior dos problemas a serem resolvidos. Segundo Boaventura de Souza Santos, “a democracia representativa constituiu até agora o máximo de consciência política possível do capitalismo”. Mas é preciso renovar a teoria democrática, formulando “critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao ato de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Para que tal articulação seja possível é, contudo, necessário que o campo do político seja radicalmente redefinido e ampliado. A teoria política liberal transformou o político numa dimensão setorial e especializada da prática social – o espaço da cidadania – e confinou-o ao Estado. Do mesmo passo, todas as outras dimensões da prática social foram despolitizadas e, com isso, mantidas imunes ao exercício da cidadania. O autoritarismo e mesmo o despotismo das relações sociais ‘não políticas’ (econômicas, sociais, familiares, profissionais, culturais, religiosas) pôde assim conviver sem contradição com a democratização das relações sociais ‘políticas’ e sem qualquer perda de legitimação para estas últimas.” Teoricamente, o critério da maioria é muito democrático, mas de nada adianta seguir-se este critério se houverem maiorias manipuladas pelos interesses dominantes. E complementa, dizendo que uma “nova teoria democrática deverá proceder à repolitização global da prática social e o campo político imenso que daí resultará permitirá desocultar formas novas de opressão e dominação, ao mesmo tempo que criará novas oportunidades para o exercício de novas formas de democracia e cidadania.” SANTOS, Boaventura de Souza. op. cit., 1994. p. 232-233.

acesso aos meios de comunicação facilitado, participam dos processos eleitorais de uma forma muito mais favorável.”³⁶⁵ Isso não invalida a democracia representativa, mas

*“obriga a que pensemos também em novas e criativas formas de influir no poder, para torná-lo sempre mais democrático. (...) O que se trata é de democratizar radicalmente a democracia, (...) criar instituições novas, pela reforma ou pela ruptura, que permitam que as decisões sobre o futuro sejam decisões sempre compartilhadas.”*³⁶⁶

É preciso desenvolver um novo processo, que gere “dois focos de poder democrático: um, originário do voto; outro, das instituições diretas de participação”³⁶⁷, a fim de gerar um método, não só de decisão, mas de controle do Estado e do governo.

Esse processo, caracterizado pelo Poder Local e também denominado de “terceiro-eixo”³⁶⁸, vem abrindo um espaço político profundamente renovador na concepção histórica de democracia. Os exemplos encontram-se por toda parte, numa verdadeira explosão de organizações que se caracterizam pela gestão participativa do espaço local.

Na realidade, o que se constata é uma “evolução da democracia representativa, exercida a cada quatro anos, para uma democracia participativa e permanente”³⁶⁹, que “combine a representação política tradicional (ou seja, eleições periódicas e previsíveis) com a participação direta e voluntária dos cidadãos (criando formas de ‘co-gestão’), para que os representantes eleitos pelo sufrágio universal e os participantes da democracia direta e voluntária gerem decisões cada vez mais afinadas com os interesses da maioria.”³⁷⁰

Conforme aponta LARANGEIRA,

“Emerge uma nova concepção de democracia que visa superar os evidentes limites da democracia formal, expressos na apatia/alienação política dos cidadãos no contexto de crescente distanciamento entre governo e sociedade. (...) estender o conceito de cidadania, tendo em vista não só incorporar novos atores sociais

³⁶⁵ GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo – A Experiência de Porto Alegre**. 2.ed. São Paulo: Perseu Abramo, 1997. p. 17-18.

³⁶⁶ Idem, p. 18.

³⁶⁷ Idem, p. 19.

³⁶⁸ Ladislau Dowbor classifica o Poder Local como o “terceiro-eixo” de intervenção do cidadão sobre a transformação social, sendo os demais o eixo político-partidário e o eixo sindical-trabalhista. DOWBOR, Ladislau. op. cit., 1994. p. 24.

³⁶⁹ Idem, p. 28.

³⁷⁰ GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan de. op. cit., p. 22.

tradicionalmente excluídos da participação social mais ampla, mas também ampliar a natureza da participação no sentido de integrar os cidadãos aos diferentes níveis do processo de decisão político administrativa. Nessa perspectiva, o local constituir-se-ia em espaço privilegiado, uma vez que permite viabilizar de forma mais concreta a relação entre governo e sociedade.”³⁷¹

Transferir às autoridades locais competências tradicionalmente do poder central, numa relação de complementariedade entre o local e o global, definir uma relação íntima entre a vida cotidiana e as formas políticas que ali vão se inscrever, analisar esta política de baixo para cima: eis as exigências de uma proposta de construção de uma relação dinâmica e criativa entre o local e o global.

“A noção de ‘local’ contém duas idéias, complementares em um sentido e antagônicas em outros. Se ‘o local’ refere-se a um âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território, microrregião e outras designações que sugerem constância e uma certa inércia, contém igualmente o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se quer privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais de interesses que se articulam e se opõem em torno de interesses comuns.

No entanto, se o espaço local tem um fundamento territorial inegável, não se resume a este, como aliás assinalam os geógrafos, ao nos dizerem das muitas maneiras por que se constituem os espaços, refutando fronteiras institucionais e reconstruindo-as em função de problemáticas adotadas.

Portanto, quando se fala em local, não se está circunscrevendo o conceito à rua, ao bairro ou mesmo à cidade. O universo de análise é mais amplo e abstrato, podendo estar relacionado ao bairro e município, como contornos do local, mas não necessariamente.

Ao se falar em local, alude-se ao conjunto de redes sociais que se articulam e superpõem, em cooperação ou conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração desse conjunto.”³⁷²

Na verdade, o que se constata, no contexto atual, é a globalização neoliberal arrasando qualquer perspectiva de auxílio aos excluídos da dinâmica do mercado – aqueles que para ela não interessam por não gerarem lucro, já que não têm condições de consumir. É o declínio cada vez maior da implementação, pelo Estado, de políticas públicas que garantam a igualdade entre os cidadãos. É a ineficácia dos direitos sociais positivados na Magna Carta de 1988.

³⁷¹ LARANGEIRA, Sônia M. G. *Gestão Pública e Participação: A Experiência do Orçamento Participativo* em Porto Alegre. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 03, jul./set. 1996. p. 130.

³⁷² FISCHER, Tânia, CARVALHO, Juvenilda. *Poder Local, Redes Sociais e Gestão Pública em Salvador-Bahia*. In: FISCHER, Tânia (Org. e Coord.). **Poder Local – Governo e Cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993. p. 153-154.

Para que os excluídos do capitalismo não sejam sacrificados dentro desse processo de globalização neoliberal, extremamente excludente e competitivo, é preciso buscar novas formas de garantir os direitos sociais positivados na Constituição Federal de 1988, o que só pode ser feito com uma ampliação democrática da esfera pública e com o rompimento das fronteiras burocráticas que separam o Estado do cidadão comum.

“De fato, a atual revolução tecnológica e o dinamismo econômico que suscita, com incrementos potenciais de produtividade que somente agora começam a materializar-se depois de duas décadas de difusão das novas tecnologias de informação, contém promessas de prosperidade material e criatividade cultural para a humanidade. Mas o controle social do desenvolvimento econômico, sua orientação em benefício da sociedade através das instituições públicas, sem falar no impulso econômico da empresa privada, é um velho dilema que aflige todos os processos de desenvolvimento.

(...) a articulação entre sociedade e economia, tecnologia e cultura no novo sistema pode realizar-se com maior eficiência a partir do reforço da sociedade local e suas instituições políticas.”³⁷³

O Poder Local apresenta-se, pois, como uma alternativa onde os próprios indivíduos, através da participação política ativa dentro do seu município ou comunidade, pleiteiam os seus direitos sociais que Estado já não tem mais condições de efetivar. Processos de gestão democrática consciente e ativa, que visando recuperar a cidadania através do espaço local, reconstituam os espaços comunitários e a comunicação com o resto do mundo. Aos centros de reprodução de identidades fora do Estado, mas legitimados por ele, cabe o desencadeamento do processo de combinação e articulação permanente entre (1) a democracia direta de participação voluntária dos cidadãos e (2) a democracia representativa.

A cidadania, tal como se apresenta no Brasil, é uma cidadania acostuada a que

“a intervenção do cidadão sobre a transformação social se dê mediante dois eixos fundamentais: o eixo político-partidário e o eixo sindical-trabalhista. (...) Penetrou muito pouco ainda na consciência das pessoas a importância de um terceiro eixo, que surge com força, tendo como instrumento a organização comunitária, e como

³⁷³ CASTELLS, Manuel, BORJA, Jordi. op. cit., p. 14. Tradução do seguinte texto em espanhol: “De hecho, la actual revolución tecnológica y el dinamismo económico que suscita, con incrementos potenciales de productividad que sólo ahora empiezan a materializarse tras dos décadas de difusión de las nuevas tecnologías de información, encierran promesas de prosperidad material y creatividad cultural para la humanidad. Pero el control social del desarrollo económico, su orientación en beneficio de la sociedad por parte de las instituciones públicas, sin ahogar el impulso económico de la empresa privada, es un viejo dilema que se encuentra en el corazón de todos los procesos de desarrollo. (...) la articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura en el nuevo sistema puede realizarse más eficaz y equitativamente a partir del reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas.”

espaço de ação o bairro, o município, o chamado 'espaço local', ou 'espaço de vida'. (...) Na Suécia, o cidadão participa, em média, de quatro organizações comunitárias. Na Venezuela, surgiu com força o movimento de vecinos. Na Colômbia, generalizou-se a organização comunitária nas veredas."³⁷⁴

Na Bolívia, o processo de participação popular, iniciado em 1994, através da Lei de Participação Popular e Lei de Descentralização Administrativa, muda substancialmente as bases e a forma de conceber o Estado, as noções e práticas da gestão municipal e o exercício da democracia em nível local. Elabora-se uma articulação dialética, entre a sociedade civil e o governo municipal, que permite a participação efetiva dos cidadãos na gestão pública. Rompe-se com o modelo de desenvolvimento paternalista e altamente centralizado de o Estado assumir a responsabilidade total em resolver os problemas dos indivíduos, para reconhecer a idéia de que um Estado que devolve à comunidade o poder de decidir sobre seu futuro, facilitando a cidadania, fortalece-se a si mesmo. Quanto mais responsabilidades e recursos são transferidos aos municípios, maiores são, também, os benefícios para toda a comunidade, e a reciprocidade desta para com ele.³⁷⁵

BORJA comenta o processo de descentralização aplicado em Barcelona, na Espanha, afirmando que "a descentralização, do ponto de vista técnico, é um processo muito complicado se não se quer criar um caos e aumentar os custos consideravelmente."³⁷⁶ Até mesmo, num primeiro momento, a temática da participação não é de forma alguma interessante, pois "enquanto não forem criadas, numa cidade de quase 2 milhões de habitantes, estruturas descentralizadas eficientes, parece-me que é querer enganar as pessoas, estar a delinear grandes projetos de participação."³⁷⁷ É um projeto gradual, para o qual conclui dizendo que, "da mesma forma que agora, na Espanha, não há ninguém que se manifeste contra a democracia, tampouco se fala contra as autonomias. No caso, a descentralização e a participação, hoje, fazem parte da ideologia legítima, do consenso, aceita por todos."³⁷⁸

³⁷⁴ DOWBOR, Ladislau. op. cit., 1994, p. 24-25.

³⁷⁵ Cf. MOLINA SAUCEDO, Carlos Hugo, BARBIERY ANAYA, Roberto et al. **Apre(he)ndiendo la Participación Popular – Análisis y Reflexiones Sobre el Modelo Boliviano de Descentralización**. La Paz: Offset Boliviana EDOBOL, 1996. p. 5, 28 e 201.

³⁷⁶ BORJA, Jordi. A Descentralização como Estratégia de Valorizar a Cidade: o Caso de Barcelona. In: FISCHER, Tania (Org. e Coord.). op. cit., p. 125.

³⁷⁷ Idem, Ibidem.

³⁷⁸ Idem, p. 127.

Por ser mais próximo do cidadão, o Poder Local é mais factível de ser democratizado e de oportunizar uma maior participação da comunidade. Segundo GENRO e SOUZA,

“As soluções ‘nacionais’ – normalmente planejadas por burocratas que não vivem o cotidiano da população – são cada vez mais impotentes. Os sociólogos, economistas e demais cientistas sociais aprofundaram nas últimas décadas os estudos sobre o novo papel das cidades no novo contexto mundial. Este esforço é também necessário para reconstruir o Estado nacional, não somente a partir ‘de cima’, mas também a partir ‘de baixo’, ou seja, a partir de um novo tipo de descentralização e de novos processos de democratização, que possam ser experimentados, fundidos ao cotidiano da população.”³⁷⁹

Através desse espaço, são produzidas identidades próprias à pluralidade de sujeitos, criando um centro de poder político paralelo ao estatal – autônomo, gerenciado pela sociedade civil, numa nova relação desta com o Estado – e estabelecendo uma tensão permanente e deliberada com o governo da representação. Transitam, nesses centros de poder, interesses diversificados dos vários setores da sociedade, os quais são contrastados uns com os outros; são, portanto, negociados e legitimados.³⁸⁰

É evidente que o paradigma do Estado-Nação, desenvolvido na modernidade, está em crise, não podendo mais garantir a efetivação dos direitos sociais. Desta forma, o Poder Local, amplo espaço público de descentralização e participação democrática, em nível municipal, pode mostrar-se como meio eficaz de garantir os direitos sociais, dos quais se tratou no Capítulo 2 deste estudo.

3.2 Mecanismos de Participação Democrática em Nível Local para Reconstrução do Espaço Público

No contexto atual de globalização neoliberal do capitalismo, é preciso reconhecer que despontam, inseridos na própria sociedade, esforços visando restituir ideais democráticos, através da criação de espaços não-estatais de participação dos cidadãos, que lutam por seu direito a influir no contexto social em que vivem. Timidamente aparecem sentimentos de

³⁷⁹ GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan de. op. cit., p. 10.

³⁸⁰ Ver DEMO, Pedro. **Participação É Conquista**. São Paulo: Cortez, 1988. p. 77.

interesse na participação política, na luta para que a sociedade volte a ser política e, assim, efetivamente democrática na experiência do ser relacionado com seu meio e com os outros.

Aponta GENRO que “os municípios têm, hoje, uma função importantíssima, na medida em que se desregulam as relações econômicas, se aprofunda a política neoliberal e se permite, inclusive, uma relação direta mais imediata e comunitativa com outras cidades e regiões”.³⁸¹ Tal afirmativa é complementada com o pensamento de LARANGEIRA ao constatar que

*“a preocupação com a gestão local decorre da reivindicação de autonomia das cidades, a partir do pressuposto de que as mesmas devem desenvolver competência própria, especialmente no que se refere à execução de programas sociais – tais como os de moradia, de saúde, de educação e de meio ambiente –, em face da crise que atinge os Estados centrais.”*³⁸²

Além disso, o município tem condições de aplicar melhor o dinheiro público do que as outras unidades federativas, graças a uma série de fatores que o aproximam das reivindicações e da fiscalização exercida pela comunidade.

É um novo papel a ser assumido pelas células municipais, diante das mudanças por que passa o Estado nacional.

*“O governo local tem condições de disputar a gestão da economia local e incidir sobre ela (...), para fazer com que essa economia emergja na disputa global de uma maneira sólida. (...) Tem a capacidade regulamentar de intervir, enquanto Estado, na alocação das empresas da cidade. Isso é uma forma de regulação da economia. O município tem o direito de renunciar determinados impostos para proporcionar o desenvolvimento de uma determinada área. Tem a possibilidade de negociar a ampliação de uma certa empresa a partir da desapropriação de uma área, como se fez em Porto Alegre, com o compromisso de gerar um determinado volume de emprego. (...) Ou seja, integrando a economia local a partir de um conceito de geração de emprego e renda e não permitindo que ela seja sufocada pelos monopólios, que é a tensão que fundamenta o processo de globalização e que incide diretamente nas cidades.”*³⁸³

³⁸¹ GENRO, Tarso. Combinar democracia direta e democracia representativa. In: PALOCCI, Antônio et al. **Desafios do Governo Local – O Modo Petista de Governar**. São Paulo: Perseu Abramo, 1996. p. 23.

³⁸² LARANGEIRA, Sônia M. G. op. cit., p. 130.

³⁸³ GENRO, Tarso. Combinar democracia direta e democracia representativa. In: PALOCCI, Antônio et al. op. cit., p. 23 e 24. Ver também CASTELLS, Manuel, BORJA, Jordi. op. cit., p. 19.

Tal forma de atuação política já deu mostras de eficiência também nos países desenvolvidos. Segundo HIRST e THOMPSON, muitos governos regionais são provedores de serviços públicos essenciais para a indústria em países desenvolvidos; além disso, atuam como articuladores públicos dos distritos industriais compostos de empresas de pequeno e médio porte, constituído-se a principal razão por que tais empresas podem competir internacionalmente. E mais, comandam um processo de articulação de forças sociais, inclusive de setores do empresariado e, certamente, dos trabalhadores, para permitir produzir uma estratégia de desenvolvimento com geração de emprego em nível regional, municipal. Os autores concluem dizendo que a governabilidade regional, os distritos industriais e uma parceria efetiva com os trabalhadores locais são os componentes centrais do sucesso das economias nacionais deste mundo de mercado globalizado.³⁸⁴

*“Há uma realidade nova para os prefeitos atuais, cada vez mais forte. Ao mesmo tempo que o mundo está passando por grandes mudanças, a globalização produz um fenômeno interessante nas cidades. Percebe-se que, à medida que as grandes corporações interferem, concentram renda e riqueza, o cidadão tem uma atitude inversa e se agarra ao que está mais perto para se defender. Isso tem aumentado em muito o valor das prefeituras, que são o poder mais próximo do cidadão e seu primeiro ponto de apoio.”*³⁸⁵

Antigamente, os municípios não tratavam nem de segurança nem de emprego. Hoje, os prefeitos são cobrados por essas questões. Precisam assumir políticas antes a cargo da União ou dos Estados, tanto para assegurar condições mínimas de bem-estar às suas populações (direitos sociais) como para promover o desenvolvimento econômico com base em ações de âmbito local; tudo isso envolve o estabelecimento de um novo relacionamento com o setor privado.³⁸⁶

³⁸⁴ Cf. HIRST, Paul, THOMPSON, Grahame. **Globalization in Question**. Cambridge: Polity Press, 1996. p. 188.

³⁸⁵ PALLOCI, Antonio. Quatro pontos sobre a imagem do governo. In: PALLOCI, Antonio et al. op. cit., p. 78.

³⁸⁶ Cf. ABRUCIO, Fernando Luiz, COUTO, Cláudio Gonçalves. A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, jul./set. 1996. p. 40. Esse autor defende a formação de parcerias e ação cooperativa entre o Município e o setor privado, para o estímulo do desenvolvimento econômico local, na expectativa de conseguir mais recursos. “Modificar a relação entre o empresariado local e a prefeitura, na verdade, poderia aumentar o número de interessados em realizar parcerias com o setor público, os quais não o fazem hoje por conhecerem a forma tradicional e excludente de relacionamento entre o setor público e a iniciativa privada. Considerando principalmente a escassez de recursos públicos destinados ao investimento, estabelecer parcerias significa viabilizar inúmeros projetos de interesse da sociedade.” Idem, p. 46.

*“E se já é difícil resolver esses problemas no âmbito municipal, é quase impossível fazê-lo quando o movimento global vai contra. A economia está produzindo desemprego e o prefeito passa a ter na agenda a necessidade de gerar empregos. E não adianta dar à população uma resposta política, retórica, ‘ah, porque a globalização, o Fernando Henrique, a recessão...’.”*³⁸⁷

Tal situação é presente, mas é preciso também buscar saídas mais efetivas a partir dos municípios. A resposta é imediata: para a cada vitória do Poder Local se dá uma derrota do neoliberalismo.³⁸⁸

*“Questões tradicionalmente relacionadas aos governos federal e estadual terão de ser enfrentadas pelo poder local: geração de trabalho e renda, desenvolvimento regional, cooperação internacional (...) e, sobretudo na ausência de uma política nacional de desenvolvimento, o desafio de mobilizar forças sociais e políticas para repensar a vocação de nossas cidades, na perspectiva de um projeto de desenvolvimento local e regional capaz de viabilizar seu financiamento.”*³⁸⁹

É preciso desconstituir a fragmentação social advinda do neoliberalismo. A estratégia é aprofundar a participação cidadã e avançar na democratização do Estado. “Construir um novo modelo de gestão pública, capaz de consolidar a participação da população nas decisões de governo, aumentar a produtividade dos serviços públicos, garantir uma melhora crescente na qualidade dos serviços prestados pela municipalidade e, em especial, viabilizar a construção de um novo padrão de gerenciamento e de governo”.³⁹⁰ Portanto, é preciso redefinir a cidadania e as instituições, para que os espaços participativos coincidam com as instâncias de decisões significativas.

*“A tendência para um reforço generalizado da gestão política nas próprias cidades representa uma importante evolução da democracia representativa, onde se é cidadão uma vez a cada quatro anos, para uma democracia participativa, onde grande parte das opções concretas relacionadas com as condições de vida e a organização do nosso cotidiano passam a ser geridas pelos próprios cidadãos.”*³⁹¹

³⁸⁷ Cf. PALLOCI, Antonio. Quatro pontos sobre a imagem do governo. In: PALLOCI, Antonio et al. op. cit., p. 78.

³⁸⁸ Cf. PALLOCI, Antonio. Quatro pontos sobre a imagem do governo. In: PALLOCI, Antonio et al. op. cit., p. 78.

³⁸⁹ PALLOCCI, Antonio et al. op. cit., resumo.

³⁹⁰ Idem, Ibidem.

³⁹¹ DOWBOR, Ladislau. Da Globalização ao Poder Local: A Nova Hierarquia dos Espaços. In: FREITAS, Marcos Cêzar (Org.). op. cit., p. 69.

A problemática da participação democrática dos cidadãos centra-se na possibilidade de se exigir, do Estado, a emissão de atos legislativos ou administrativos destinados a criar órgãos e a estabelecer procedimentos, ou mesmo, medidas que objetivem garantir aos indivíduos a participação efetiva na organização da sociedade. Conforme pensamento de BITOUN, “a gestão da cidade não pode, também, prescindir da expressão política dos segmentos sociais que fazem uso do espaço urbano. Isto tanto é verdade que procedimentos de participação direta foram estabelecidos em numerosos municípios nas práticas de governos e, em alguns, nas Leis Orgânicas.”³⁹²

Existem, atualmente, alguns processos de natureza pública – no sentido da informação, consulta e/ou negociação em torno de problemáticas e políticas – incidindo sobre a vida econômica da cidade, sobre a produção de estratégias de assistência social e sobre a realização de obras prioritárias de interesse popular. Para tanto, utilizam-se diversos mecanismos, desde a utilização de meios de comunicação e informação, passando pela constituição de audiência públicas e outras formas de interação com os cidadãos, até a constituição de fóruns, comissões, conselhos de representação popular e alternativas de negociação que incorporem, diretamente à discussão, os setores a serem atingidos pelas políticas municipais.

O processo do Orçamento Participativo³⁹³ na cidade de Porto Alegre, é, possivelmente, o maior exemplo de manifestação do Poder Local, participação democrática e de identificação de subjetividades, num notável exercício de cidadania. Tem objetivos concretos e resultados palpáveis; entretanto, o seu maior mérito é a conscientização política, criação de cidadãos conscientes de seus direitos e da força suas deliberações, com juízo crítico sobre o poder que as classes privilegiadas exercem sobre o Estado.

“A experiência realizada pela cidade de Porto Alegre com o Orçamento Participativo é incomum. Não se tratou simplesmente de ‘incentivar’ a participação

³⁹² BITOUN, Jan. Movimentos Sociais e a Cidade: Questões Relevantes para a Geografia Urbana. In: FISCHER, Tania (Org. e Coord.). op. cit., p. 140.

³⁹³ “A idéia do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre começou com a campanha para a Prefeitura, em 1988. Naquele momento, o programa de governo do Partido dos Trabalhadores propunha democratizar as decisões de uma nova gestão, a partir de Conselhos Populares. O objetivo era permitir que cada cidadão pudesse interferir na criação das políticas públicas e nas demais decisões de governo que tivessem importância para o futuro da cidade.” Realizar uma transferência de poder, para a classe trabalhadora organizada, fazendo com que, gradativamente, a representação política tradicional fosse substituída pela democracia direta. Cf. GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan de. op. cit. p. 23 e 24.

popular de uma forma espontânea, 'fazer obras' ou simplesmente 'azeitar' os mecanismos da democracia formal. Na verdade, foi criado um novo centro decisório que, juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns num novo 'espaço público'. Um espaço público não-tradicional, que potencializou o exercício dos direitos da cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e críticos."³⁹⁴

Ao analisar a experiência do Orçamento Participativo, LARANGEIRA aponta o caráter de transparência que ele confere à ação governamental, além de contribuir para constituir novos sujeitos políticos.

"O orçamento constitui-se em instrumento de importância fundamental para a gestão estatal, como expressão da produção do fundo público (política tributária e de receitas) e da forma como tal produto é apropriado e distribuído. No Brasil, o orçamento público constitui-se em peça formal, cujo acesso é restrito a pequenos grupos de técnicos que justificam o monopólio das decisões através da pseudo-objetividade/neutralidade. A ausência de transparência e fiscalização favorece a manipulação de recursos em benefícios de grupos, expressando exemplarmente as práticas patrimonialistas de gestão do Estado e o acesso clientelístico aos recursos públicos. Intervir, portanto, na elaboração da peça orçamentária supõe intervir no âmago de uma cultura política, por um lado, rompendo com o clientelismo e, por outro lado, desmitificando o saber tecnocrático, desvendando o funcionamento da máquina do Estado e as formas de captação e de aplicação de recursos, bem como demonstrando as possibilidades de distribuição mais equitativa. (...) pretendida inversão de prioridades, no sentido de proporcionar às populações mais carentes (...) acesso prioritário às suas demandas, não através de favorecimentos, mas sim a partir do estabelecimento de critérios objetivos."³⁹⁵

É o que GENRO chama de

"espaço público não-estatal, local de organização de um controle direto da cidadania organizada sobre o Estado. Esse espaço é composto por estruturas reguladas por pacto político – como os conselhos político-administrativos do município – ou auto-reguladas, como o conselho do Orçamento Participativo. Ele conforma hoje uma zona cinzenta, que não é pública nem privada, nem Estado nem sociedade, e que pode ser o elemento central de produção de uma nova experiência de combinação da democracia direta com a representativa."³⁹⁶

Segundo KRAUSE, o Orçamento Participativo atua como construtor do poder democrático e da cidadania – renovando a democracia representativa, baseada na representação legislativa, por uma prática de democracia direta ou participativa, fundada na participação permanente do povo nas decisões do Estado. Para isso considera quatro fatores

³⁹⁴ GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan de. op. cit., p. 11-12.

³⁹⁵ LARANGEIRA, Sônia M. G. op. cit., p. 131.

³⁹⁶ GENRO, Tarso. Combinar Democracia Direta e Democracia Representativa. In: PALOCCI, Antônio et al. op. cit., p. 31.

fundamentais: (1) o Poder Local, diferente das instâncias federal e estadual, tem “maior sensibilidade à hierarquia das necessidades sociais.”³⁹⁷, uma vez que quem tem o poder de decisão encontra-se próximo aos problemas e eles batem a sua porta; (2) tem uma vocação maior para as soluções simples, criativas e baratas; (3) aposta na “maior possibilidade de mobilização política da cidadania, pela proximidade que tem desta, ao contrário dos outros poderes”³⁹⁸; (4) é possível realizar o “controle social sobre o poder local. O processo orçamentário pode ser totalmente controlado pela comunidade, porque é feito por ela”³⁹⁹. E conclui, dizendo que “o Orçamento Participativo é um processo de dupla pedagogia, porque coloca, frente à frente, a sabedoria tecnocrática e acadêmica e a sabedoria popular. Aquilo que o administrador imagina que é prioritário e aquilo que é efetivamente prioritário.”⁴⁰⁰

Certamente não é perfeito, nem imutável, nem mesmo a solução decisiva para este problema histórico. Aliás, o Orçamento Participativo

“não só deve estar em constante mutação (para renovar-se e adaptar-se ao próprio crescimento da consciência da cidadania), mas ele deve ser visto como a abertura de um caminho. Um caminho que deve ser aprimorado constantemente para, de uma parte, recuperar a credibilidade do Estado mediante uma experiência de nível local e, de outra, para mostrar que é possível reformá-lo radicalmente (reformá-lo no sentido de transformar a relação Estado x Sociedade e também para ‘tensionar’ o próprio Estado, colocando-o a serviço dos interesses populares). (...)”

O Orçamento Participativo não é uma obra acabada, perfeita e indiscutível. Nem poderia ser, pois a avocação da perfeição seria expressão de autoritarismo e negação do processo dialético, de constante mutação e superação do novo sobre o velho que caracteriza os processos sociais. É com este entendimento que, todos os anos, o governo e a sociedade – por meio de uma Comissão Paritária – realizam um contínuo ajuste crítico. E o Conselho do Orçamento Participativo (...) discute e decide mudanças no regulamento do Orçamento Participativo, seu regimento interno, os critérios gerais de distribuição de recursos entre as regiões, os critérios técnicos e regionais. Afirma-se, assim, um processo de auto-regulamentação que empresta total ineditismo a esta experiência.”⁴⁰¹

O Orçamento Participativo, em Porto Alegre, existe apenas como referência no Parágrafo 1º do Artigo 116 da Lei Orgânica Municipal, que diz:

³⁹⁷ KRAUSE, Gustavo. Autonomia Municipal. In: **Projeto Porto Alegre Mais Cidade Constituinte**, 1993, Porto Alegre. Resumos. Publicação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, dez. 1993. p. 29.

³⁹⁸ Idem, p. 29.

³⁹⁹ Idem, Ibidem.

⁴⁰⁰ Idem, Ibidem.

⁴⁰¹ GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan de. op. cit., p. 14, 48-49.

“Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.”

Ou seja, permite a consulta à população para que esta defina seu orçamento. Entretanto, a sua regulamentação - as regras de funcionamento dos conselhos populares, de decisão da escolha dos investimentos, de produção das delegações e representações que advém deste espaço público não-estatal - constitui-se em regras autônomas, feitas pela própria sociedade e não advindas do Estado. Este, apenas reconhece a sua legitimidade. Não se pode confundir, isto é, transformar este espaço público não-estatal numa extensão do Estado, subordinando-o à normatividade estatal. É, sim, um espaço de identificação de sujeitos, de conflitividade regrada de forma autônoma, de constituição de poder fora do Estado e de emergência da democracia direta a partir da vontade soberana da cidadania.

Essa nova relação Estado-sociedade pode, ao mesmo tempo, nacionalizar e localizar a cidadania, globalizando os indivíduos, visto que é, através das grandes questões locais e regionais, que se dão as questões nacionais e globais. A partir do momento em que o cidadão passa a compreender o espaço em que ele está inserido, o local onde ele mora, fica muito mais fácil compreender a nova ordem mundial. Assim, se enseja uma compreensão política e de subversão da ordem atual.

“Não é o cidadão que está a serviço do Estado. É o Estado que deve servir ao cidadão. Esta exigência, no entanto, somente se realiza com alguma adequação, se houver cidadania emancipada atuante, traduzida sob o nome de controle democrático. A qualidade do Estado está na qualidade democrática da sociedade. Não é possível imaginar um Estado ‘melhor’ que a cidadania popular que o sustenta. (...) O Estado será tão útil, eficiente e eficaz, quanto for qualitativa a cidadania organizada que o sustenta. (...) Participação comunitária neste caso não seria liberar o Estado do que deve à população, mas organizar-se de tal modo competente, que se possa impor ao Estado o devido controle democrático, no sentido de cumprir com suas obrigações.”⁴⁰²

No dizer de GENRO e SOUZA, “ao democratizar as decisões e, ao mesmo tempo, democratizar a informação sobre as questões públicas, o Orçamento Participativo é capaz de

⁴⁰² DEMO, Pedro. Participação Comunitária e Constituição: Avanços e Ambigüidades. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 71, nov. 1989. p. 78.

gerar uma nova consciência cidadã. Por meio desta, as pessoas compreendem as funções do Estado e os seus limites, e também passam a decidir com efetivo conhecimento de causa”.⁴⁰³

O que antes era reclamação, requerimento ou reivindicação muda de qualidade, adquirindo natureza e força política e tornando o indivíduo um cidadão. Ou seja, “cria-se, desta forma, um espaço aberto por meio do qual surgem condições para a formação de um novo tipo de cidadão: um cidadão ativo, participante, crítico, que se diferencia do cidadão tradicional, o qual só se afirma mediante demandas isoladas ou que apenas exerce a sua cidadania por meio de revoltas isoladas e impotentes”.⁴⁰⁴

“A principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Esta experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entenderem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas ou clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista ativo da gestão pública. (...)

Outra contribuição universal do Orçamento Participativo é a criação de uma esfera pública, não-estatal, em que a sociedade pode controlar o Estado.”⁴⁰⁵

Se não for garantida a democratização do Estado através de formas de organização não-estatais estar-se-á diante de uma ameaça totalitária do capital e das novas fontes de poder neoliberais, que não têm o mínimo interesse em promover a igualdade social. É preciso construir aparatos – instrumentos de intervenção da sociedade sobre o Estado – que permitam à sociedade fiscalizar para que o enorme volume de recursos que está nas mãos do Estado seja realmente destinado de acordo com o bem-comum.

Reunir as pessoas em assembléias para discutir onde será aplicado o dinheiro público, saber na verdade qual é a receita e qual a despesa, o que vai para cada secretaria, o que rende cada tributo, quais os principais tributos, quanto se destina para a folha de pagamento, o que é possível investir: tudo isso é exercício da cidadania. Essa consciência é fundamental para o sentido de pertencimento, onde cada um passa a ser um elemento politizador e conscientizador. É preciso sair da comodidade representada pela inércia e pela ignorância

⁴⁰³ GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan de. op. cit., p. 16.

⁴⁰⁴ Idem, p. 16.

⁴⁰⁵ Idem, p. 45-46.

política e participar (1) de toda a avaliação crítica sobre as necessidades prioritárias dentro da sociedade, e (2) e de toda a cobrança sobre a concretização das metas deliberadas.

O Orçamento Participativo é um processo aberto, em que todos são iguais perante o governo, podendo exercer livremente a sua influência e lutar pelos investimentos que achar necessário. Para isso, basta que se mostre a capacidade de mobilização e participação ativa dos interessados nos novos processos decisórios. É um “fórum que toma, de maneira coletiva – por maioria ou por consenso –, as decisões estratégicas que vão nortear a relação do governo com a sociedade”⁴⁰⁶; é composto pela representação de todas as correntes partidárias. É a legitimação da democracia direta combinada com a representação política, desequilibrando as relações de poder e limitações da democracia formal, as quais erguem uma barreira burocrática intransponível entre o cidadão e o Estado.⁴⁰⁷

Conforme apontam MOURA e GOMES de PINHO, “isso é inovador, na medida em que rompe com os mecanismos informais e obscuros de acesso aos centros decisórios, onde quem tem acesso, são os segmentos econômica e politicamente dominantes e, ainda, com a prática clientelista e de intermediação. Ao mesmo tempo, representa a mudança nas formas tradicionais de relação público-privado”⁴⁰⁸, diversificando-se e flexibilizando-se – com a interferência da sociedade na gestão municipal - a atividade político-administrativa. Trata-se “não só de recuperar direitos básicos de cidadania, mas de ampliá-los, democratizando o processo decisório, desprivatizando o Estado, tornando as políticas públicas mais voltadas ao atendimento dos direitos sociais.”⁴⁰⁹

As pessoas participam da tomada das decisões dentro de sua cidade. Ao submeterem as propostas à apreciação da comunidade, dá-se a possibilidade dos indivíduos se pronunciarem antes das decisões serem tomadas, em vez de se limitarem a protestar diante dos fatos já consumados. Tornam-se conhecedoras do destino das verbas públicas, e

⁴⁰⁶ GENRO, Tarso. Combinar Democracia Direta e Democracia Representativa. In: PALOCCI, Antônio et al. op. cit., p. 18-19.

⁴⁰⁷ Cf. GENRO, Tarso. Combinar Democracia Direta e Democracia Representativa. In: PALOCCI, Antônio et al. op. cit., p. 18-19 e 21.

⁴⁰⁸ MOURA, Suzana, PINHO, José Antônio Gomes de. Governos Locais em Contexto de Democratização e Crise: Mudança e Inovação. In: FISCHER, Tania (Org. e Coord.). op. cit., p. 293-294.

⁴⁰⁹ Idem, p. 296.

responsáveis por parte deste destino. Pleiteiam seus interesses, conhecem os interesses dos demais e a forma como são decididas as prioridades, além das respostas às demandas – a contrapartida material da sua participação. “Passam a compreender não só os limites do poder público, como também a própria ‘relatividade’ das suas necessidades, comparando-as com outras mais urgentes e importantes.”⁴¹⁰ Desnuda-se, através deste processo, o Estado, aprende-se como ele funciona, como se organiza e, assim, ganha-se o controle sobre ele.

Através do debate das comunidades de vários bairros dentro do Orçamento Participativo – confrontando as suas necessidades – obtém-se melhores resultados do que a avaliação de projetos por instituições financeiras distantes ou a submissão da dinâmica à voracidade das empresas transacionais, que têm maior poder de intervenção na medida em que as decisões forem mais centralizadas.

As plenárias abertas à participação dos moradores funcionam (1) como espaços de informação, onde a Administração apresenta as propostas relativas à política tributária e a previsão de receita e despesa e (2) igualmente, como espaço de apresentação de demandas e prioridades por parte da comunidade, que participa, assim, do processo de democratização da gestão da cidade.

“A afirmação do Orçamento Participativo como instrumento democrático da distribuição da riqueza imediata e o respeito às suas decisões, combina-se agora com a busca de uma visão da cidade a longo prazo, na qual todos são chamados a decidir: trabalhadores, empresários, universidades, instituições da sociedade civil, governo, personalidades representativas, enfim, a pluralidade imensa que representa a própria vitalidade do tecido social.”⁴¹¹

É fundamental que a população comece a tomar consciência de que os problemas da cidade são problemas de todos, a fim de que a livre iniciativa dos cidadãos corrija a livre iniciativa meramente econômica que, quando selvagem, monopoliza a política, concentra o poder, marginaliza e exclui a maioria. Em qualquer sociedade onde que reduz o campo político ao campo do Estado, a democracia é meramente formal, ensejando a existência, na verdade, de um totalitarismo mascarado. O despotismo, por conseguinte, fica oculto pela

⁴¹⁰ GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan de. op. cit., p. 34.

⁴¹¹ GENRO, Tarso. Para um Porto Revivido. In: **Projeto Porto Alegre Mais Cidade Constituinte**, 1993, Porto Alegre. Resumos. Publicação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, dez. 1993, p. 8.

própria exclusão dos cidadãos das principais decisões sobre a sua vida e a da sua comunidade. “O poder local, como sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado, implica, portanto, alterações no sistema de organização da informação, reforço da capacidade administrativa e um amplo trabalho de formação tanto na comunidade como na própria máquina administrativa. Trata-se, portanto, de um esforço do município sobre si mesmo,”⁴¹² para democratizar as decisões, a fim de que correspondam às reais necessidades da população, descentralizando, assim, o poder.⁴¹³

Para ANANIAS, este processo de participação popular tem um objetivo maior: a “libertação das consciências”, isto é, reinserir, de forma digna, no desenvolvimento econômico e político, a população esmagada pelos modelos econômicos elitistas. “As obras, as intervenções urbanas, as políticas públicas são fundamentais, mas não constituem a finalidade maior da nossa ação política. A finalidade maior é fazer com que as pessoas se tornem melhores, mais humanas, mais solidárias, mais conscientes.”⁴¹⁴ Além disso, expõe que

*“os princípios básicos que devem nortear a ação de um governo democrático popular: a ética, a transparência, a desprivatização do poder público (colocar os recursos, os equipamentos e os serviços públicos a serviço de toda a coletividade e não a serviço de grupos, muito menos de interesses econômicos e de corporações), a democratização do poder (do Orçamento Participativo, dos conselhos, das parcerias, garantir um espaço para o exercício da cidadania, a interlocução com todos os setores da sociedade, inclusive com aqueles que pensam e agem de forma diferente da nossa), a inversão de prioridades, vinculada à eficácia e à competência.”*⁴¹⁵

À respeito de participação e democratização, assim preleciona JACOBI:

“A reflexão em torno do tema da participação está na ordem do dia, numa estreita vinculação com os processos de descentralização político-administrativa e de ampliação das possibilidades de democratização da gestão municipal, estimulando os caminhos que possibilitem a consolidação dos instrumentos de controle popular. A noção de participação é concebida, principalmente, enquanto facilitadora de uma maior eficiência da ação estatal e de ampliação das garantias de cidadania. Participação é o encontro entre as instituições representativas, partidos e administração, por um lado, e os movimentos e organizações sociais que existem,

⁴¹² DOWBOR, Ladislau. op. cit., 1994. p. 72.

⁴¹³ Cf. DOWBOR, Ladislau. op. cit., 1994. p. 72-74.

⁴¹⁴ ANANIAS, Petrus. Em Busca de um Projeto Democrático de Cidade. In: PALOCCI, Antônio et al. op. cit., p. 43.

⁴¹⁵ Idem, p. 43-44.

independentemente dos partidos políticos e dos mecanismos participativos, por outro.

Quando se fala de participação dos cidadãos, deve-se enfatizar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta, que se exerce de forma direta, e de um método de governo baseado num certo nível de institucionalização das relações Estado/Sociedade. A extrema urgência do atendimento das demandas sociais força a necessidade de dar respostas, que viabilizem a possibilidade de implantar programas de forma ágil e democrática. Assim, num contexto de pressão social, a participação deve existir, num processo de interação entre Estado e Cidadãos. Neste sentido a administração se configura enquanto uma efetiva potencializadora de ampliação das práticas comunitárias, através do estabelecimento de um conjunto de mecanismos institucionais, que reconheçam direitos efetivamente exercíveis. Para que isto ocorra é necessário que, da sociedade civil, surjam interlocutores coletivos, grupos comunitários e movimentos sociais, que tornem possível uma participação ativa e representativa, sem que o Estado exija quaisquer tipos de dependência administrativa e financeira, rompendo com os procedimentos populistas, autoritários e clientelistas."⁴¹⁶

E continua desta forma ao referir-se à informação e ao controle popular:

"Uma das questões mais importantes é talvez um dos grandes desafios para toda a administração é o acesso dos cidadãos à informação, enquanto base para garantir uma participação real. A questão não é só de informar os cidadãos, mas de explicitar e tornar transparentes e abertos os canais de participação. A informação aos cidadãos não só é necessária, desde o início da gestão, mas deve, também, comportar a possibilidade de comunicação, diálogo e interpretação como partes de um movimento permanente de interação entre Estado e cidadãos usuários dos serviços públicos. A participação assume assim um caráter dialógico, em que ambos pólos interagem e cooperam na gestão, criando a possibilidade de desenvolver práticas inovadoras que representem avanços reais na gestão da coisa pública.

(...)

A essência da participação reside na possibilidade dos usuários, não só opinarem, mas participarem, efetivamente, na implantação e gestão dos serviços públicos que os beneficiam.

A participação configura a possibilidade dos cidadãos representarem um papel relevante no processo de dinamização da sociedade, assim como, do exercício de um controle mais permanente e consistente da coisa pública pelos usuários, sustentado pelo acesso à informação sobre o funcionamento do governo da cidade."⁴¹⁷

Em suma, fica assim delineada a relevância de uma evolução gradual do ceticismo quanto à importância estratégica dos mecanismos participativos no nível local, para a compreensão de que as comunidades devem aprender a participar, politicamente, da

⁴¹⁶ JACOBI, Pedro. Os Desafios da Participação e do Protagonismo Cidadino. In: **O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade**. Porto Alegre, 1993. Resumos. Publicação da Prefeitura de Porto Alegre, nov. 1993. p. 21.

⁴¹⁷ Idem, p. 21-22.

organização de seu espaço de vida. Modifica-se, através deste processo, a forma como é organizada a sociedade e como se manifesta o exercício da cidadania. O certo é que, para haver uma gestão participativa democrática em nível municipal, é necessário que tal atitude parta dos próprios cidadãos, fundamentada na reeducação à cidadania. É o que se aprecia na sequência do capítulo.

3.3 Revolução Pedagógica como Forma de Superar a Indiferença Política

Tendo em vista a presente construção teórica e apresentação dos fundamentos da proposta do Poder Local como um novo paradigma político com vistas a garantir a efetividade dos direitos sociais, torna-se indispensável analisar as barreiras que se impõem para a emergência de gestões participativas democráticas entre os cidadãos. GUTMANN as resume em quatro itens: a) forma como são feitos os processos eleitorais (que desencorajam a deliberação); b) educação que não motiva alunos a se tornarem ativos politicamente e que, ao refletir sobre suas vidas e a da sociedade, os torna incapazes de exigir que as autoridades respondam por seus atos; c) meios de comunicação que desrespeitam a qualidade da discussão pública, mascarando a verdade, induzindo ao engano, desviando-se dos problemas fundamentais e escondendo os mecanismos internos do exercício do governo; d) debates presidenciais que, organizados pelos próprios candidatos de acordo com suas conveniências, evitam discussões mais extensas sobre questões controversas, não esclarecem as suas posições sobre assuntos públicos.⁴¹⁸ Acrescenta-se ainda a indiferença, o individualismo e o consumismo predominantes na sociedade capitalista neoliberal.

No modelo de democracia representativa, utilizado atualmente na maioria dos países, há poucas oportunidades de oferecer práticas de resistência e criatividade. De nada adianta seguir a regra da maioria, quando existem maiorias manipuladas que “suportam, em seu próprio nome, o funcionamento heterônomo das decisões coletivas. (...) Um modelo de

⁴¹⁸ Cf. GUTMANN, Amy. A Desarmonia da Democracia. *Revista de Cultura e Política Lua Nova*. n. 36, 1995. p. 25-26.

democracia que funciona sutilmente como expressão dissimuladora de um destino social totalitário.”⁴¹⁹ Há, na verdade, uma “usurpação retórica da regra da maioria”.⁴²⁰

É brutal a queda da confiança nas instituições políticas. As pessoas não têm mais expectativas em relação a novos governantes – sua honestidade – e/ou à capacidade de conquistar melhores condições de vida para a população. “O apoio a um governo é sobretudo passivo. (...) Ocorre um desengajamento em relação à esfera pública, tanto mais que o Estado, com sua soberania parcialmente confiscada pelo mercado, tem cada vez menos força para promover mudanças. Triunfam o cinismo, a apatia e o pessimismo políticos.”⁴²¹

Conforme o entendimento de DALLARI, o processo eleitoral é fortemente influenciado pelo poder econômico dominante.

*“Para que o povo escolha representantes autênticos é preciso, antes de tudo, que haja plena liberdade de informação, permitindo às pessoas formarem livremente sua opinião com base no maior número possível de dados. O que se tem verificado é que ao lado das restrições que podem ser impostas pelos governos existe o problema das empresas e dos interesses que controlam os meios de comunicação. Os grupos econômicos mais poderosos usam da imprensa para apresentar os fatos do modo que lhes convém, e com frequência o povo é mais enganado do que informado.”*⁴²²

A reversão desse quadro é um processo longo e difícil e somente se torna possível “com a progressiva tomada de consciência, organização, mobilização dos setores populares e de todos os segmentos sociais democráticos. Foi isto que permitiu levar ao fim da ditadura militar, foi isto que possibilitou conquistas na legislação, na Constituição.”⁴²³ Para que a participação popular seja concretizada, é preciso vontade política a fim de lograr uma mudança substancial, tanto nos órgãos públicos, instituições e sociedade civil.

“Somente aprofundando o processo de democratização, aumentando o controle popular sobre a administração pública, exigindo a democratização dos meios de comunicação, poderemos construir uma sociedade mais justa. (...) Uma verdadeira democracia exige direito à informação correta e a todas as informações, direito à

⁴¹⁹ WARAT, Luis Alberto. **Introdução Geral ao Direito III. O Direito Não Estudado Pela Teoria Jurídica Moderna**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997a. p. 103-105.

⁴²⁰ Idem, p. 103.

⁴²¹ FREITAS, Décio. A Nova Política. **Zero Hora**, Porto Alegre, 23 jul. 2000. p. 17.

⁴²² DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Que É Participação Política**. 9.ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 41.

⁴²³ LESBAUPIN, Ivo, STEIL, Carlos, BOFF, Clodovis. op. cit., p. 33.

livre expressão, exige respeito às opiniões, posições e culturas diferentes e divergentes – pluralismo e tolerância.”⁴²⁴

Sobre a necessidade da informação no processo democrático, aponta HELD,

“em várias formas de democracia participatória, em concepções republicanas da cidadania e na busca de maior democratização do Estado e da sociedade civil, a ênfase recai na necessidade de tornar o processo político mais ‘responsivo’ com relação a indivíduos e grupos, mais transparente e inteligível, mais aberto e mais sensível aos desejos e necessidades heterogêneas do ‘povo’”.”⁴²⁵

Esta capacidade de discernimento crítico, obtida com a informação plena (e não viciada) e relacionada à possibilidade de reação às situações adversas, é caracterizada por WARAT como “autonomia”, ou seja,

“A autonomia deve ser entendida como um processo através do qual se consegue ir afirmando uma pragmática da singularidade humana, pragmática que permite produzir paulatinamente (plena de contradições e conflitos) atos de resistência à alienação, à produção institucional da subjetividade e das decisões coletivas. Nesse sentido a autonomia, muitas vezes, é um ato de resistência à vontade de uma maioria institucionalmente interpretada.”⁴²⁶

Se a democracia representativa recomenda a delegação, requer também que os cidadãos sejam capazes de justificá-la e manter sob controle aqueles a quem delegam poderes. Se os cidadãos não estão dispostos a isso, ou não são capazes de fazê-lo (por não terem educação política ou por estarem mal informados), surge a tensão entre o efetivo exercício da democracia e as condições a ela necessárias.⁴²⁷

IANNI afirma que a análise do século XX exige o balanço, urgente e necessário, de uma cultura em crise. Ao dissolver as bases do Estado-Nação, os estrategistas do neoliberalismo instigam e produzem um clima favorável à descrença na cidadania, implementando uma nova forma autoritária de Estado, o Estado-mídia. As “novas, poderosas

⁴²⁴ LESBAUPIN, Ivo, STEIL, Carlos, BOFF, Clodovis. op. cit., p. 33.

⁴²⁵ HELD, David. op. cit., 1991. p. 149.

⁴²⁶ WARAT, Luis Alberto. op. cit., 1997a. p. 104.

⁴²⁷ Cf. GUTMANN, Amy. op. cit., p. 25.

e ativas estruturas mundiais de poder”⁴²⁸ utilizam-se da mídia não só como meio de comunicação e informação, mas sobretudo para “eleição, seleção e interpretação dos fatos, sejam eles sociais, econômicos, políticos ou culturais”⁴²⁹, influenciando decisivamente a opinião pública e o consenso democrático. Através da tecnologia de persuasão ideológica, a comunicação ocupa o lugar do pensamento reflexivo.⁴³⁰ Ao exaltar o individualismo exacerbado, como único meio de buscar a felicidade, traz, como consequência, em nível mundial, a apologia do acúmulo de riqueza e da competitividade como fim em si mesmo. O apelo extremado ao consumismo e aos efeitos devastadores da lógica perversa do capitalismo neoliberal debilita os valores coletivos e elimina os vínculos de solidariedade social.

E continua IANNI,

*“no âmbito da aldeia global, prevalece a mídia eletrônica como um poderoso instrumento de comunicação, informação, compreensão, explicação e imaginação sobre o que vai pelo mundo. Juntamente com a imprensa, a mídia eletrônica passa a desempenhar o singular papel de intelectual orgânico dos centros mundiais de poder, dos grupos dirigentes das classes dominantes (...), nos processos e nas estruturas de dominação política e apropriação econômica que tecem o mundo, em conformidade com a 'nova ordem econômica mundial'. (...) Com frequência, apresenta o mundo como um vasto vídeo-clipe, um caleidoscópio aparentemente sem nexo, transfigurando e refigurando os acontecimentos como um espetáculo, no qual todo e qualquer dramatismo fica subjetivado, no qual as dimensões épicas dos acontecimentos dissolvem-se na pirotécnica do audiovisual, tanto simulacro e virtual como desterritorializado e ahistórico.”*⁴³¹

A mídia trabalha na possibilidade de construir, de criar a realidade, de dizer o que existe e o que não existe e, secundariamente, com o que é bom ou ruim. “(...) não permite a expressão de pensamentos discordantes da orientação oficial, exercendo um verdadeiro papel de censura – inclusive no noticiário de fatos da vida nacional. (...) A população ouve uma única versão dos fatos, a versão oficial.”⁴³² E assim se constrói o totalitarismo mascarado,

⁴²⁸ IANNI, Octavio. A Política Mudou de Lugar. In: DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octavio, RESENDE, Paulo-Edgar A. op. cit., p. 20.

⁴²⁹ Idem, p. 21.

⁴³⁰ Cf. IANNI, Octavio. A Política Mudou de Lugar. In: DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octavio, RESENDE, Paulo-Edgar A. op. cit., p. 17-27.

⁴³¹ IANNI, Octavio. op. cit., 1997a. p. 95-96.

⁴³² LESBAUPIN, Ivo, STEIL, Carlos, BOFF, Clodovis. op. cit., p. 16-17.

pois a democracia supõe que as pessoas tenham acesso ao conhecimento para exercer suas opções. Mas a informação que é divulgada pela mídia é parcial, ideológica e tendenciosa.⁴³³

A cultura reproduz o estereótipo do homem-burguês, ou seja, um tipo humano autônomo, competitivo, com imensas dificuldades para se relacionar de maneira convergente com os demais, de encontrar-se com o outro. É como se fosse necessária uma permanente auto-defesa, racionalização, cálculo do valor custo-benefício do conviver em sociedade.

Facilmente se verifica que pessoas se orgulham em serem consideradas mercadorias, em venderem sua imagem para um produtor qualquer. Essa é a atitude que confunde cidadania com capacidade de consumir e que valoriza o cidadão de acordo com o número de cartões de crédito que carrega no bolso. A liberdade de consumir uma infinidade de imagens e bens passa a equivaler à própria liberdade, e os bens materiais acabam valendo mais do que as próprias pessoas, que somente são reconhecidas socialmente pela riqueza que ostentam. É o estabelecimento de uma nova escala de valores.⁴³⁴

No dizer de KLAES, “o ideal democrático e mesmo a cidadania estão reduzidos aos seus aspectos puramente formais devido à crise estrutural que abala os sistemas nacionais e a uma nova realidade política baseada nos valores e no poder do mercado e do consumo”.⁴³⁵

O consumo põe idealmente o objeto da produção como necessidade. Assim, numa visão fantasiosa do processo real, a produção não cria somente um objeto para o sujeito, mas também um sujeito para o objeto. Isso significa que, aqueles que decidem o que será produzido pela sociedade, decidem também o que será desejado por ela.

Através das imagens, cuja manipulação social é utilizada potencialmente pelos donos do poder para exercer a dissuasão e a dominação, lançam-se signos desprovidos de sentido, que circulam para serem absorvidos, sem questionamentos, pelos telespectadores. Através da sedução das aparências e imagens, a multiplicidade do sentido do real é subtraída, produzindo um saber tendencioso à alienação e não à autonomia e provocando simbologias democráticas

⁴³³ Cf. LESBAUPIN, Ivo, STEIL, Carlos, BOFF, Clodovis. op. cit., p. 16-17.

⁴³⁴ Cf. IANNI, Octavio. A Política Mudou de Lugar. In: DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octavio, RESENDE, Paulo-Edgar A. op. cit., p. 23.

⁴³⁵ KLAES, Mariana Isabel Medeiros. O Fenômeno da Globalização e seus Reflexos no Campo Jurídico. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. op. cit., p. 188.

meramente retóricas. Cada vez menos se consegue distinguir realidade e imagem, verdade e simulação, certeza e opinião.⁴³⁶

Não se usa mais a ideologia e seu convencimento através do argumento persuasivo, mas sim imagem, o magnetismo e a fascinação da virtualidade para obter a dominação. Assim, há o favorecimento da imobilidade dos indivíduos e a desilusão do envolvimento social. Vive-se uma época de perda da experiência do coletivo, onde não é mais necessário encontrar-se com o outro e buscar alternativas aos problemas sociais. Tal ideário é extremamente favorável para a atual fase do capitalismo e para a manutenção do ciclo do poder.

“A condição transmoderna da expansão do capital está desejando impor a crença em torno a uma incompatibilidade estrutural entre o desenvolvimento do capital e a radicalização da democracia, através do exercício pleno do Estado de Direito. Disse-se, então, que o acatamento sem restrições ao direito e suas garantias constitucionais criariam desastrosas condições de “ingovernabilidade”. A exigência que os círculos de poder querem impor, é a de ignorar os direitos reconhecidos pelo ordenamento vigente (ou atenuar suas exigências), quando esse reconhecimento ponha em risco a governabilidade desejada, para impor essa sinistra forma de dominação que se está chamando: ‘nova ordem internacional’. Ora, para assegurar esta idéia de ingovernabilidade, que ganha corpo nos círculos de poder do capitalismo transmoderno, é preciso massas indiferentes a suas próprias reivindicações legalmente garantidas, sobre um fundo de Estado de Direito que unicamente incida como forma publicitária. Então, é quando se faz mais evidente a pobreza de propostas que atacando, por burguesas, as garantias do Estado de Direito, terminam desaguando junto com os que vêm na democracia condições intoleráveis para as novas exigências de reprodução do capitalismo.”⁴³⁷

Observa TURA, a

“existência de fortes elementos autocráticos (autoritários, ditatoriais, totalitários), nas atuais democracias formais de corte liberal-burguês. Pois o que se vê é o vertiginoso e inesperado crescimento da apatia e/ou da adesão de amplas parcelas das massas frente a um poder de Estado (...) subordinado aos interesses de grandes conglomerados que definem as pautas de prioridade no reduzido espectro do cenário político-social.”⁴³⁸

⁴³⁶ Cf. WARAT, Luis Alberto. op. cit., 1997a. p. 156-157 e 160; e WARAT, Luis Alberto. **Semiotica Ecológica y Derecho**. Buenos Aires: ALMED, 1997b. p. 6.

⁴³⁷ WARAT, Luis Alberto. op. cit., 1997a. p. 152.

⁴³⁸ TURA, Marco Antonio Ribeiro. Democracias Referendárias. O Papel da Mídia Eletrônica na Fabricação do Consenso. **Revista do Curso de Direito da UFSC Áter Ágora**, Florianópolis, ano III, n. 4, jun. 1996. p. 12.

Tais conglomerados são formados, como foi visto no Capítulo 1 deste trabalho, pelas novas fontes mundiais de poder, com ênfase nas corporações transnacionais e organismos internacionais e instituições ligadas ao sistema monetário internacional, totalmente libertos e desvinculados das soberanias nacionais, que, se utilizando da sedução da mídia, de forma descarada ou veladamente, estabelecem de antemão as opções de escolha política dos cidadãos.

Conforme apontam CASTELLS e BORJA, o que decide uma eleição, efetivamente, são os meios de comunicação, ou seja,

“(...) a nossa sociedade está cada vez mais organizada em torno da produção, distribuição e manipulação de símbolos, onde os meios de comunicação capturam o espaço político. Não que a política somente opere através dos meios de comunicação, mas o processo político, nas sociedades democráticas ao menos, é decidido, essencialmente, nos meios de comunicação. (...) Por difícil que seja este fato aos intelectuais, não são os programas políticos que decidem a política. E por injusto que seja aos administradores, uma boa gestão não garante o respaldo popular.”⁴³⁹

A mídia produz “efeitos especiais”, fragmenta os objetos, embaralha as notícias, mistura dimensões de tempo e espaço, seqüestra os acontecimentos de seus contextos reais e projeta tudo isso numa terrível simultaneidade e instantaneidade. Não há tempo para a reflexão, para a volta, para a distância crítica. A velocidade das informações é tamanha que não se consegue recuperar o significado dos acontecimentos. A existência humana se transforma em um imenso vídeo, e a televisão, nos olhos das pessoas.⁴⁴⁰

Para saber ler, é preciso aprender, com esforço, tempo e dedicação. Para ver televisão, não é preciso aprender nada. Não requer esforço. Assim, o meio visual-oral substitui a preeminência da palavra, dos grandes relatos e também do discurso político, provocando um retrocesso a um mundo de analfabetismo. A televisão converte-se em uma religião secular que

⁴³⁹ CASTELLS, Manuel, BORJA, Jordi. op. cit., p. 29. Tradução do seguinte texto em espanhol: “Como consecuencia de ello, puesto que la cultura es un sistema de comunicación y que nuestra sociedad está cada vez más organizada en torno a la producción, distribución y manipulación de símbolos, el espacio político ha sido capturado, en lo esencial, en el espacio de los medios de comunicación. No es que la política sólo opere en los medios de comunicación, pero sí que, en las sociedades democráticas al menos, el proceso político se decide, esencialmente, en los medios de comunicación. (...) Por duro que sea aceptar este hecho para los intelectuales, no son los programas políticos los que deciden la política. Y por injusto que sea para los gestores, una buena gestión no garantiza el respaldo popular.”

⁴⁴⁰ Cf. THUROW, Lester. op. cit., p. 88-92.

substitui a história compartilhada, as culturas nacionais, as autênticas religiões, as famílias e amigos: incorpora a força dominante que cria as imagens mentais da realidade. Para o herói da televisão, a morte e todas as limitações reais são suprimidas. Não há nenhum dever ou sacrifício. Todas as condutas são apresentadas como legítimas. Comunicar sim, mas não se comprometer, pois não existe obrigação social ou bem-comum. A cultura capitalista e a cultura da televisão se dão muito bem juntas, já que ambas estão interessadas em fazer dinheiro, supervalorizando o consumo, o momento presente e o individualismo radical.⁴⁴¹

“A televisão torna-se educador supremo, ou melhor, o formidável idiotizador coletivo. Nela, as pessoas buscam um entretenimento, um consolo, uma maneira de esquecer temporariamente os problemas. Torna-se um substituto do diálogo que não se dá, à leitura que não se suporta, ao impossível desfrute de uma sociabilidade gratificante. Muitos encontram na tela da televisão modelos de conduta que encarnam suas frustrações e impotências, satisfazendo de forma deturpada o que não pode ser satisfeito de outra maneira. A televisão outorga a seus detentores um imenso poder sobre as mentes, sendo um importante poder político.”⁴⁴²

Assim, a realidade é confundida com a ficção. As pessoas se comovem ao ir ao cinema ou assistindo telenovelas, mas quando saem do cinema, ou de suas casas, ignoram os mendigos que lhes pedem esmola. Desinteressam-se da realidade, contudo, prendem-se às emoções sugeridas, gozando da intensidade das sensações de superfície que as imagens oferecem, sem identificar-se com o problema ali apresentado. Ninguém precisa incomodar-se com a verdade do outro e muito menos se deixar questionar por ela. Num estado de ânimo que beira a apatia, seres humanos anestesiados diante de escândalos e atrocidades resultam de uma cultura de superficialidade e insensibilidade.

A humanidade busca incessantemente informação, através de uma credulidade geral, absorvendo a tudo sem nada filtrar. A comunicação passa a ocupar o espaço do pensamento reflexivo e crítico. A realidade passa a ser uma prolongação dos estúdios de televisão, que a

⁴⁴¹ Cf. THUROW, Lester. op. cit., p. 88-92.

⁴⁴² POMER, León. Hacia Donde Vamos? In: DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octavio, RESENDE, Paulo-Edgar. op. cit., p. 161. Tradução do seguinte texto em espanhol: “La televisión es el educador supremo, o dicho de otra manera: el formidable idiotizador colectivo. Personas buscan en la TV un entretenimiento, un consuelo, una manera de olvidar transitoriamente los problemas, un sustituto al diálogo que no se da, a la lectura que no se soporta, al imposible disfrute de una sociabilidad gratificante. Muchos encuentran en la pantalla los modelos de conductas en que encarnar las frustraciones y la impotencia, de satisfacer torcidamente lo que no puede ser satisfecho de otra manera. La televisión otorga a sus detentores un inmenso poder sobre las mentes, pero también un poder político más que relevante.”

convertem em realidade. Acumula-se informação achando que se está pensando, embora o que se forma ali são andróides dependentes à sedução informativa que causa uma indiferença ao mundo e à sua própria indiferença.⁴⁴³

Vive-se no limiar do nascimento de uma nova sociedade humana: a da informação on-line. No âmago desta nova sociedade, está subjacente a sua própria dicotomia de classes: a classe dos que detém e geram a informação e dos que dela se utilizam tão somente. E informação, em época de globalização, é PODER. Pertencer à classe dos que geram a informação é deter o poder, é sobreviver. Os demais são apenas receptores, sobretudo os menos capazes de decifrar os sinais e códigos com que a mídia trabalha. A ignorância, e não a falta de capital, é o fator ativo que vai determinar os que são ricos ou pobres dentro deste contexto.⁴⁴⁴

A informação confunde-se com a diversão, os temas não são escolhidos e tratados em função da sua relevância, mas sim do seu potencial para chamar a atenção: enfim, a ficcionalização da realidade substitui acontecimentos reais em política e na sociedade. A mídia publica aquilo que ela quer que as pessoas saibam. Estabelece as pautas de discussão e desvia a informação que não lhe interessa ao povo saber. Configura-se nela o quarto e mais influente poder.

A televisão subtrai o tempo da necessária reflexão por parte do espectador, fazendo com que a informação se torne obsoleta segundos após à veiculação. No caso dos jornais, ainda se encontra tempo para amadurecer um dado novo, repensá-lo e decodificá-lo. No sensacionalismo televisivo, muitas vezes utilizado a fim de tornar a informação mais atrativa, ela acaba perdendo seu caráter de informação, transformando-se em diversão, elemento consumível.

“O atual sistema de necessidades socialmente estabelecidas, principalmente baseado no consumo indiscriminado de bens e valores, não precisa de uma ordem social democrática para reproduzir-se. As crenças democráticas terminam convertidas em mercadorias: segue-se apelando ideologicamente às crenças democráticas e ao mesmo tempo se anula o espaço político onde elas poderiam emergir e consolidar-se.”⁴⁴⁵

⁴⁴³ Cf. WARAT, Luis Alberto. op. cit., 1997b. p. 17-18.

⁴⁴⁴ Cf. SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987. p. 127.

⁴⁴⁵ WARAT, Luis Alberto. op. cit., 1997a. p. 108.

Usando isso, os donos do poder aproximam-se das câmaras com intuito de atingir o espectador sem tempo para pensar. Tradicionalmente, não se admitem perguntas, apenas informação e sedução, explorando, na agilidade, a natural demora de alguém em organizar-se mentalmente para discordar.

As pessoas aceitam o instituído sem um senso crítico (que lhes foi surrupiado pelas imagens), porque as informações entram cotidianamente na vida das pessoas, afetando seu próprio inconsciente, influenciando suas decisões e seus valores. Já que os meios de comunicação só revelam a realidade que os donos do poder querem transmitir ao povo, esta instituição força uma identidade fantástica do povo consigo mesmo e do povo com o poder. É o autismo generalizado, onde a indiferença está a serviço do lucro e do poder. E este é o pior totalitarismo: aquele que trabalha com o inconsciente das pessoas, que entra em suas casas espalhando seu discurso fascinante, anulando o senso crítico e a própria criatividade. Um poder institucional cuja forma de dominação é cultural, exercendo de uma forma de autocontrole que liquida com a democracia.

“Ao lado do líder e do partido, ou acima e além deles, coloca-se a mídia, entendida como o emblema de um intelectual coletivo de amplas proporções, espalhado pelo mundo, influenciando mentes e corações (...) É claro que tudo isso subverte as formas tradicionais ou clássicas de organização e ações políticas. O partido, a opinião pública, o exercício do voto, a governabilidade, a estabilidade ou instabilidade de regimes políticos, a magnitude ou irrelevância de fatos sociais, econômicos, políticos e culturais, tudo isso passa a depender, em alguma escala, da forma pela qual a mídia descreve e interpreta a realidade.”⁴⁴⁶

Entretanto, sabe-se que a democratização das informações é fundamental para a democratização da participação política. Uma sociedade conscientemente orientada só pode ser uma sociedade democrática, que controla o Estado e que não depende dos movimentos do capital financeiro. Direitos formais manipulados são meras expectativas de direitos que, na verdade, negam a democracia. A democracia renovada, não manipulatória, depende

⁴⁴⁶ IANNI, Octavio. op. cit., 1997a. p. 106-108.

necessariamente da igualdade que, atualmente, tem o nome insuportável, para os neoliberais, de inclusão.

Nesse contexto, só há uma saída: EDUCAÇÃO. A independência pressupõe a capacidade de auto-gestão do próprio crescimento, o que é grandemente dificultado pela inexistência de uma educação que preencha o duplo aspecto da quantidade e qualidade. Hoje, reduz-se ao aspecto informação/reprodução de uma cultura que, ao não ensinar a pensar e expressar idéias, serve para dissolvê-la e manipulá-la. Há uma grande desigualdade social que exclui, da cidadania, parte considerável da população.

“Cidadão é quem se capacita a conceber e realizar projeto próprio de desenvolvimento. Onde campeia o analfabetismo político, não medra a cidadania, porquanto não se dão condições suficientes de ‘ler criticamente’ a realidade social, e, a partir daí, construir alternativas.(...)”

A alma da ideologia dominante se expressa na pretensão de convencer aos desiguais que não são, ou o são por fatalidade imutável. Aí procura-se reproduzir a falsa consciência da desigualdade apenas estrutural, invariante. Mas não se explica por que os desiguais não teriam qualquer outra chance histórica. Ou por que os iguais só podem ser sempre os mesmos. A ideologia dominante quer adesão, e de preferência a inconsciência, porque então o problema político-histórico sequer se põe. Neste sentido, a ideologia dominante tem como confrontante temível a emancipação dos desiguais.”⁴⁴⁷

Há uma cultura de acomodação, advinda de muitas gerações, que deve ser mudada. “O cidadão brasileiro se pergunta muito mais o que o Estado pode fazer por ele do que o que ele, na condição de cidadão, pode fazer pelo Estado. (...) precisa parar de atribuir tudo ao poder público, já que a sociedade política saiu da sociedade civil, e os homens que estão lá exercendo poder saíram daqui. A sociedade civil precisa desenvolver o conceito de cidadania”⁴⁴⁸, a fim de impor um equilíbrio de poder e fazer, do seu exercício, um processo de permanente definição do sentido do desenvolvimento social e político da nação. Romper com os mecanismos de dominação, recuperar espaço político, tornar mais equitativa a distribuição do poder: eis uma tarefa.

Na democracia moderna, enquanto sistema representativo, as pessoas votam em seus candidatos, e depois, já nem lembram mais para quem votaram, qual o nome de seu deputado.

⁴⁴⁷ DEMO, Pedro. Cidadania & Emancipação. **Revista Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, jan./mar. 1990. p. 53-72.

⁴⁴⁸ PADILHA, Lúcia. Nacionalistas X Globalizados. **Revista In Verbis**, ano 2, n. 14, ago./set. 1998. p. 24-25.

Assim, passado o momento eleitoral, a participação do povo cai de uma forma assustadora no Brasil, exatamente por falta de uma organização mais efetiva da cidadania no controle daqueles que estão no poder.

Essa atitude revela total despreparo tanto (1) na escolha dos representantes, pois, ao atribuir seu voto, o eleitor desconhece que está delegando poderes para outro agir em seu nome, (2) como também na vigilância dos eleitos, já que, no dizer de PEDROSO e BIZ “o eleitor necessita manter-se informado da atuação política do seu ‘escolhido’ para constatar a coerência ou não da sua prática política com as propostas à época da campanha; necessita verificar se ele cumpre com as obrigações decorrentes do seu cargo; comprovar, enfim, se sua escolha foi acertada...”⁴⁴⁹.

Comenta MOURA que

“a cultura política dominante situa os negócios públicos como uma dimensão restrita ao pessoal de Estado, cabendo aos cidadãos eleger periodicamente seus representantes e, no máximo, reivindicar o atendimento de suas demandas. Essa noção e especialização da política tem, na formação social brasileira um agravante, face à tradição autoritária e clientelista em que conformou-se historicamente o Estado, em sua estrutura e relação com a sociedade civil, em especial com as classes subalternas.

Assim, o ideário da participação popular encontra um limite na fragmentação e fragilidade do tecido associativo (...) e na inadequação da máquina político-administrativa para a adoção e desenvolvimento de métodos e procedimentos democráticos.”⁴⁵⁰

Em complementação, ORTUSTE e CUSTODE afirmam que

“O desconhecimento de seus direitos expõe a população a ser facilmente manipulada, sem capacidade de apresentar demandas nem de responder aos desafios apresentados; a ser vítima de abusos de poder e, em nível mais global, a que as autoridades não levem em conta nas decisões políticas as instituições de representação da sociedade civil, aquelas a quem devem vigilância e fiscalização. O inverso se dá em relação às obrigações. Quem não sabe, ou pior, não assume suas

⁴⁴⁹ PEDROSO, Elizabeth, BIZ, Osvaldo. **Participação Política**. 3.ed. Porto Alegre: Evangraf, 1992. p. 12.

⁴⁵⁰ MOURA, Suzana. *Ideário e Prática da Participação Popular no Governo Local: a experiência de Porto Alegre*. In: FISCHER, Tania (Org. e Coord.). op. cit., p. 188.

obrigações como cidadão – iguais entre si - dificulta a convivência pacífica e não contribui para o funcionamento das instituições e do regime democrático.”⁴⁵¹

As pessoas perdem a capacidade crítica ante a representação política atual. São condicionadas, desde a infância, a acreditar que as formas de organização de seu cotidiano pertencem naturalmente a uma instância superior, o Estado – sempre forte presença na vida brasileira, presença essa marcada por um caráter autoritário que se legitima através do paternalismo. São domesticadas e se acostumam a esta institucionalidade antidemocrática, insuficiente, que fraudava a vontade popular. Simplesmente convencem-se de que o comodismo é a única opção que têm, inserindo-se da forma mais vantajosa possível na sociedade, tal como ela se apresenta, ou seja, definida pelos outros.⁴⁵²

“A nossa passividade tem sido alimentada e realimentada em duas fontes. A primeira é o liberalismo, que nos ensina que devemos evitar de nos intrometer na construção do mundo que nos cerca, porque existe uma ‘mão invisível’, o mercado, que assegura que chegaremos automaticamente ao ‘melhor dos mundos’. O que nos explicam, na impossibilidade de negar os absurdos, é que os outros caminhos são piores. A segunda é a da visão “estatizante”, que nos assegura que o planejamento central porá ordem em nossas vidas, simplificação esta que já foi desmentida pelos fatos.”⁴⁵³

A cidadania, apresentada em épocas de globalização, está muito longe dos compromissos participativos. Constitui-se, sim, num modelo simulado, estereotipado de cidadania, de acordo com o interesse do poder selvagem que só quer gestionar a coisa pública para seus próprios interesses. De abstrata, a cidadania torna-se figurativa, expressão encenada de uma participação simulada. E uma inércia totalitária e conformada se repetirá sem contradições, conflitos ou debates, gerando um espaço social despolitizado, excludente de qualquer sentimento ou vínculo com o outro.⁴⁵⁴

⁴⁵¹ ROJAS ORTUSTE, Gonzalo, VERDESOTO CUSTODE, Luis. **La Participación Popular como Reforma de la Política**. La Paz: Muela del Diablo Editores, 1997. p. 18. Tradução do seguinte texto em espanhol: “El desconocimiento de los derechos expone a la población a ser fácilmente manipulable, sin capacidad de presentar demandas ni de responder a los retos que se le presenten; a ser víctima de abusos de poder y, a nivel más global, a que las autoridades no tomen en cuenta en la decisión de políticas a las instituciones de representación de la sociedad civil, a las que se les ha encomendado la vigilancia y la fiscalización. Inversamente en lo relativo a las obligaciones. Quienes no saben, o peor, no asumen sus obligaciones como ciudadanos – iguales entre otros – dificultan la convivencia pacífica e inhiben el a porte positivo hacia el funcionamiento de las instituciones y el régimen democrático.”

⁴⁵² Cf. DOWBOR, Ladislau. op. cit., 1994. p. 8.

⁴⁵³ Idem, p. 9-10.

⁴⁵⁴ Cf. WARAT, Luis Alberto. op. cit., 1997a. p. 103, 158-159.

“É evidente que esta realidade está diretamente vinculada ao nível de desenvolvimento sócio-cultural de cada grupo social. Nos países desenvolvidos, passa a se caracterizar uma crescente pressão da sociedade civil. O impasse é justamente até quando esta pressão poderá resistir à situação de embate nos países subdesenvolvidos. Nestes, condições subumanas de vida e perda de conquistas históricas têm sido a tônica das últimas décadas, malgrado o discurso de crescimento econômico.”⁴⁵⁵

Contrariando a alienação, a participação política gera um sentimento de dignidade que permite às pessoas progredirem, por recuperarem o sentido de pertencimento, do destino do espaço que as cerca – já que se torna cada vez mais difícil opinar sobre os destinos da nação.

Para que o Poder Local se desenvolva, é necessária uma profunda reforma no próprio modo de como as pessoas encaram a vida social. E esta é uma tarefa de longo prazo, cultural, que deve iniciar no próprio processo educativo das crianças, com vistas a (1) desenvolver o sentimento de pertencimento, de solidariedade, de interesse sobre o meio em que as cerca, e não apenas aqueles valores individualistas e egoístas ditados pela sociedade neoliberal e já incutidos na mentalidade das pessoas; (2) romper com a cultura profundamente individualista, através de um esforço educativo de ruptura e estabelecimento de critérios orientados por valores coletivos, recuperando o espaço público; (3) realizar uma reeducação à cidadania e à participação democrática, numa nova relação entre Estado e sociedade; (4) encontrar mecanismos de reinvenção da cidadania e recuperação da fraternidade social, “impondo novos limites à pragmática totalitária da nossa cultura instituída; estabelecendo a resistência à ordem social totalitária que nos governa, reivindicando a autonomia para todos os setores da vida social, lutando contra as atuais condições de produção alienada de nossa subjetividade.”⁴⁵⁶ “O povo brasileiro seria bem diferente se tivesse tido educação para ser voz e autor, e não para ser eco e ator. É hora de inventar educação que leve o povo brasileiro a deixar de ser ator para ser autor, a deixar de ser eco para ser voz. Para isso, é preciso delinear novo paradigma pedagógico.”⁴⁵⁷

⁴⁵⁵ BARRA, Welber. Globalização, Neoliberalismo e Direito do Trabalho no Mercosul. In: ARRUDA JÚNIOR, Edmundo de, RAMOS, Alexandre (Orgs.). op. cit., p. 148.

⁴⁵⁶ WARAT, Luis Alberto. op. cit., 1997a. p. 109.

⁴⁵⁷ CARON, Lurdes. Uma Campanha da Fraternidade para Tratar da Educação. **Vida Pastoral**. São Paulo, ano XXXIX, n. 199, mar./abr. 1998. p. 14

DOWBOR apresenta algumas iniciativas, em nível local, para reduzir o fosso existente entre excluídos e incluídos do capitalismo:

“(...) eliminar o analfabetismo, universalizar o ensino formal, melhorar a formação dos professores, adequar o ensino profissional à dinâmica econômica local, envolver as empresas e os meios de comunicação de massa na elevação do nível de formação da mão-de-obra, tudo isso exige visão de conjunto e um ordenamento de ações de longo, médio e curto prazos, o que não pode evidentemente ser deixado para a ‘mão invisível’, já que o mercado e a ‘livre iniciativa’ são, reconhecidamente, inoperantes nos investimentos sociais de longo prazo. Quanto a esperar que o governo central tome a iniciativa, trata-se de uma atitude que nunca tirou ninguém do atoleiro.”⁴⁵⁸

Dessa forma, através de uma reeducação visando à cidadania, as pessoas buscarão o direito de participar da cultura e das suas verdades, o direito a pertencer a uma sociedade política; reivindicarão, inclusive, seu direito a ter direito e a produzir autonomamente a sua existência, com liberdade, imaginação e criatividade; recuperarão a energia simbólica da crítica e da transgressão. E os agentes desta educação são a família, a escola, as associações, os sindicatos, os partidos políticos e também, por que não, os meios de comunicação.

“A juventude carece, por conseguinte, de uma política própria (...) Os jovens que lutam em defesa dessa perspectiva, bem como os que combatem a favor de uma sociedade mais justa, sofrem a reação dos poderosos. Parece que a única política existente por parte do Estado é a política da repressão, como se jovens ou idéias novas atentassem contra a vida dos cidadãos. O jovem que inova é visto, freqüentemente, como irresponsável, afoito, quando não o consideram desequilibrado, e, portanto, passível de corretivos. Tratado com prepotência, desrespeito e má vontade, o projeto de adulto que as sociedades atuais têm preparado gerou a figura do cidadão covarde, derrotado, incapaz de protestar diante das injustiças.”⁴⁵⁹

Para evitar a reprodução de uma sociedade de idiotas – que não têm capacidade de ter um pensamento crítico por aceitarem a tudo o que se lhes apresentam – faz-se necessário uma remodelação na própria prática pedagógica. Desde o início da vida do estudante, compete ao processo educativo: (1) estimular o estudante a se interessar pelo seu cotidiano, pela comunidade em que vive; (2) fazer com que ele visualize a sua inserção numa sociedade, a

⁴⁵⁸ DOWBOR, Ladislau. op. cit., 1994. p. 58.

⁴⁵⁹ PENNA, Lincoln de Abreu. Juventude, uma Cidadania Necessária. *Revista Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, jan./mar. 1990. p. 131.

qual necessita de sua e da participação do outro como cidadão, num exercício também de alteridade; (3) alertá-lo para a existência de um compromisso com o outro, na busca de homens melhores, preocupados com a produção social de uma vida digna a todos os cidadãos.

Cabe-lhe, outrossim, desenvolver, nas pessoas, o senso crítico e a inserção política, fazendo florescer a preocupação sobre os problemas mais significativos do município e região e criando núcleos de pesquisa sobre a realidade local para transmitir esses conhecimentos às forças políticas locais.

“A educação crítica questiona-se a si mesma e questiona o mundo. A criticidade desvenda o sentido existencial e desnuda as motivações corporificadas nas estruturas sociais. A educação crítica e desmonta o totalitarismo imposto democraticamente pelo consenso aliciado ou comprado. A educação crítica elimina o adesismo ingênuo e desmistifica práticas que apassivam a população. A criticidade ensina a viver dialeticamente, a varar contradições e a superar conflitos.”⁴⁶⁰

A escola envolve-se imediatamente com o poder, tanto daquele que detém o saber científico e tecnológico – por ser “espaço privilegiado de disseminação formal do saber”⁴⁶¹ – como com político – “na medida mesma em que, na prática, a participação política no processo em que estamos atravessando tem como uma de suas condições necessárias a posse de um saber básico, do qual a escola é seu mais efetivo divulgador”⁴⁶². Trata-se de um instrumento de fortalecimento da sociedade civil, capacitando aqueles que não participam do poder.⁴⁶³

DOWBOR aponta diversas alternativas para que as pessoas aprendam a participar. Pode-se dar

“assistência às escolas primárias e secundárias, de forma que os alunos possam trabalhar e realizar pesquisas sobre a realidade concreta do próprio município. É perfeitamente viável, por exemplo, introduzir no segundo grau uma matéria específica sobre o desenvolvimento do município, para que os futuros cidadãos e cidadãs adquiram uma outra visão que não a dos discursos oficiais. Um centro de

⁴⁶⁰ CARON, Lurdes. op. cit., p. 14.

⁴⁶¹ TREIN, Eunice S. Educação Popular e Cidadania. **Revista Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.118, jan./mar. 1990.

⁴⁶² Idem, p. 118.

⁴⁶³ Cf. TREIN, Eunice S. op. cit., p.118-119.

estudos municipais poderia, entre outros, elaborar material didático sobre o município.

*Por outro lado, pode-se promover uma reorientação parcial dos eventuais estudos universitários, incluindo no currículo das diversas faculdades ampla pesquisa da realidade local. Isto permite formar gente interessada na realidade do seu município, reduzindo a tendência para a emigração de quadros dinâmicos, na medida em que uma pesquisa voltada para o estudo do potencial econômico concreto do município faz aparecer oportunidades de intervenção e transformação, rompendo o clima de imobilismo (...)*⁴⁶⁴

E continua: reconhece tratar-se de um investimento de longo prazo, já que o Brasil é um país sem cultura participativa – a transformação do nível de consciência é lenta, mas que não deve ser subestimada. A formação de uma geração de jovens, maduros politicamente, conhecedores do potencial de sua região e do seu município, pode representar uma alavanca poderosa para a transformação local.⁴⁶⁵

A ética do ensino consiste na aprendizagem da dignidade, da valorização do ser humano e da construção da solidariedade, e não na demonstração cerimoniosa e ideológica de certos preconceitos estereotipadamente instituídos.⁴⁶⁶ É também: (1) inspirar, no estudante, a sua criatividade e os seus desejos; (2) abdicar da segurança ilusória de doutrinas e ideologias totalitárias, que não conhecem o conflito e visam, na verdade, a manipulação ideológica, estratégias fatais de submissão ao pensamento do poder; (3) combater essa pedagogia de efeitos fatais, baseada em medidas repressivas que sugestionam os estudantes a supor que o professor porta o saber sobre tudo – forma cômoda de fazer pedagogia, mas que cria indivíduos facilmente manipuláveis, sem senso crítico ou criatividade e, portanto, imaturos. Não se aprende simplesmente acumulando informações, mas, sim, denunciando as faltas do saber instituído, quebrando as estruturas das linguagens totalitárias, que saturam o espaço político e impedem, pela alienação, a democracia.⁴⁶⁷

A educação, assim como tudo na sociedade atual, passa a ser vista como uma indústria rendosa, assemelhada a uma mercadoria, quando, na verdade, é ela que deve formar o homem para a vida, torná-lo plenamente livre e responsável pela sua história pessoal e social. Um

⁴⁶⁴ DOWBOR, Ladislau. op. cit., 1994. p. 77.

⁴⁶⁵ Cf. DOWBOR, Ladislau. op. cit., 1994. p. 77-78.

⁴⁶⁶ WARAT, Luis Alberto. op. cit., 1997a. p. 61.

⁴⁶⁷ Cf. WARAT, Luis Alberto. Democracia e Direitos Humanos. In: OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de (Org.) **O Novo em Direito e Política**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 132-134.

exemplo disso é o que ocorre, após os anos 60, com o afastamento das matérias humanísticas do conteúdo crítico do currículo das escolas, como a filosofia, a política e a sociologia, que são encaradas como inutilidades e perda de tempo. A educação passa, pois, ou a reproduzir o *status quo* da sociedade em que se vive, ou a se reproduzir nela, domesticando-se e aprendendo a competir num mercado globalizado excludente. É a implementação de uma educação egoísta e competitiva, que dá soluções individuais e técnicas para um problema que, na realidade, é social.

E, na verdade, isto é apenas um simulacro de educação que reproduz pessoas manipuladas: ensina-se a memorização mecânica do conteúdo narrado pelo professor; não há criatividade, transformação ou saber, mas depósito do saber transmitido pelo educador, que deve ser guardado, arquivado e repetido. Poucos pensam na escola como lugar de participação, de criação do senso de responsabilidade coletiva, do sentido do público, do espaço do outro. Mas, a educação deve ser ação transformadora, ato cognoscente, e não a aceitação do já instituído, de fórmulas dogmáticas prontas e unívocas. Ela só pode acontecer se o educando estiver inserido na sociedade em que vive e se conhecer as suas deficiências, para depois agir com liberdade e criatividade. Educar para inserir-se criticamente no mundo, como seu transformador, buscando formas alternativas de convivência e solidariedade é visar a superação do darwinismo social deste mundo globalizado.⁴⁶⁸

A sala de aula deve ser, portanto, um espaço para o reconhecimento do outro, para que se aceite as diferenças e se aprenda a conviver e ainda tirar delas o máximo de proveito possível. Deve ensinar a libertação dos referentes opressivos, reconhecendo a dignidade mútua, pois não existe dignidade sem um compromisso com a vida. Enfim, é levar os educandos para o agir, iniciando os jovens para a vida comunitária e social pelo sistema escolar. E é justamente isto que falta nas escolas filhas da modernidade. Transmitem idéias, mas não levam a agir, quando este é muito mais importante, pois as idéias somente valem quando se sobrepõem a um agir consciente e livre. O professor deve aprender a calar o seu saber para fazer florescer a autonomia, não sendo apenas o que educa, mas aquele que,

⁴⁶⁸ Cf. FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 25. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 57-60.

enquanto educa, é educado, em diálogo com o educando, sendo ambos sujeitos de um mesmo processo.⁴⁶⁹

Há de se romper com o paradigma opressor e alienante do ensino, através de uma pedagogia libertadora, comprometida com o processo de desmistificação, conscientização, responsabilidade social e política. Acresce-se ainda: que possibilite ao homem a discussão consciente e inserção corajosa na sua problemática, que coloca-o em diálogo constante com o outro, num retorno à matriz verdadeira da democracia.⁴⁷⁰

É importante que as escolas tenham disciplinas específicas que possibilitem a formação da consciência crítica e a compreensão dessa realidade que é imposta pela cultura moderna: aprender a desmistificar a televisão e aumentar o diálogo, o encontro com o outro e, aos poucos, desenvolver uma educação para a comunicação, que é realmente o que desenvolve a cidadania.

Através desta reeducação à participação democrática, será despertado o interesse em conhecer o espaço social que cerca as pessoas e as possibilidades de transformá-lo com vistas ao bem comum, capacitando o ser humano a conquistar sua cidadania, a colocar-se defronte às estruturas de poder. Uma educação libertadora e promotora gera o crescimento e o amadurecimento político de cada cidadão.

Educar para a cidadania inclui participar das decisões dos grupos sociais; respeitar e ser respeitado, ouvir e ser ouvido. Não se educa para a cidadania mantendo pessoas passivas, dependentes de quem sabe mais, desinformadas de seus direitos e deveres.

Conforme o pensamento de TREIN, a “educação sozinha, no entanto, não é nada, na proporção mesma em que ela é parte de um todo complexo – a Sociedade. Porém, articulada com as demais instâncias do social, ela tem tido uma função muito própria e relevante na consolidação do processo de transformação”⁴⁷¹ e constituição da identidade política do povo.

⁴⁶⁹ Cf. WARAT, Luis Alberto. Democracia e Direitos Humanos. In: OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de (Org.) op. cit., p. 137-141; FREIRE, Paulo. op. cit., 1988. p. 68.

⁴⁷⁰ Cf. FREIRE, Paulo. **Educação Como Prática da Liberdade**. 22 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 70, 96-98.

⁴⁷¹ TREIN, Eunice S. op. cit., p. 119.

“Instaurar dentro da escola o interesse dos dominados certamente não é tarefa fácil que acontecerá por simples ato de vontade de alguns educadores. Ela requer a participação intensa e permanente do educando tanto dentro do próprio espaço escolar, como fora dele, na sociedade, onde ele com seus pares constitui um segmento do corpo social, que deve interagir dialeticamente com o sistema escolar, integrando-o à sua realidade cotidiana, na mesma proporção em que nele toma parte.”⁴⁷²

Uma sociedade despojada de confiança na sua produção psíquica, voltada somente a sua própria vida, jamais terá condições ou interesse em questionar as atitudes daqueles que as representam ou de influenciar de alguma forma o meio em que vivem. Os donos do poder – articuladores neoliberais – inculcam, na mentalidade do povo, que é mais fácil fechar-se em seu próprio mundo e deixar que os outros tomem as decisões por si. O indivíduo passa a ser tão narcisisticamente enclausurado em si mesmo, que desconhece o valor existencial do outro. A luta é rendida frente ao encanto do político como espetáculo e do aparente bem-estar do consumo, onde o poder preocupa-se apenas em como manejar adequadamente as novas estratégias da indiferença e dissuasão.⁴⁷³

De um modo geral, os analistas da formação histórico-cultural brasileira insistem em afirmar que “o defeito, porém, não está propriamente na democracia, por mais relativa que possa ser, mas no seu processo histórico de conquista.”⁴⁷⁴

As condições estruturais da colonização do Brasil, fortemente predatória, não foram as mais favoráveis para o desenvolvimento da democracia. Esta, não pode ser uma concessão de grupos dominantes, mas obtida e imposta através da luta e organização popular, conscientemente crítica dos problemas sociais. A inexperiência democrática existente na sociedade brasileira somente poderá superada pelo despertar de uma consciência crítica, a ser adquirida pela educação, a fim de que se gerem mecanismos efetivos de escolha e controle do poder.⁴⁷⁵ “Diante de uma sociedade suficientemente organizada e consciente de sua cidadania, o poder sente-se comprometido com ela.”⁴⁷⁶ A qualidade da democracia depende da forma como se organiza a sociedade civil, através das instituições democráticas. “A falta

⁴⁷² TREIN, Eunice S. op. cit., p. 119.

⁴⁷³ Cf. WARAT, Luis Alberto. op. cit., 1996. p. 12-38.

⁴⁷⁴ DEMO, Pedro. op. cit., 1988a, p. 40.

⁴⁷⁵ Cf. FREIRE, Paulo. op. cit., 1996. p. 74 e 102.

⁴⁷⁶ DEMO, Pedro. op. cit., 1988a, 74.

de qualidade em tais organizações espelha a falta de qualidade democrática da própria sociedade.”⁴⁷⁷

A cidadania – antes de se constituir em regras de comportamento político dos indivíduos num plano público – é um projeto ideológico, cultural, um estado de espírito produzido e reproduzido na sociedade; é um sentimento de importar-se com o outro, com os problemas sociais, e no que se pode fazer para influir em tal contexto. Neste prisma, verifica-se que o sentimento de solidariedade⁴⁷⁸ é condição fundamental para construção de uma cidadania de fato. “País independente é aquele cuja população se sente compromissada com o interesse nacional, e não com o interesse pessoal.”⁴⁷⁹

Quando as satisfações egoístas e individuais puderem ser suplantadas por uma inquietude solidária com o meio em que se vive, apoiada em mecanismos políticos que reproduzam uma ideologia solidária, será criada uma nova cidadania.

O problema é: como fazer florescer esse sentimento de solidariedade numa sociedade que reproduz egoísmo e individualismo em todos os momentos? Torna-se difícil pensar num horizonte de solidariedade se no cotidiano das pessoas impera uma ideologia individualista. Enquanto o indivíduo não se indignar com o que está ocorrendo com as pessoas ao seu redor, não basta ter uma Constituição. É preciso unir esforços para vê-la efetivada.

Para que exista uma forma social democrática, necessário se faz que a dignidade seja um valor de busca constante, através da solidariedade. Mas não uma solidariedade confundida com caridade ou paternalismo, pois estes são apenas uma forma de ilidir a culpa, já que não estão comprometidos com a transformação social.

⁴⁷⁷ DEMO, Pedro. op. cit., 1988a. p. 23.

⁴⁷⁸ “A palavra solidariedade possui um sentido moral que vincula o indivíduo à vida, aos interesses e às responsabilidades de um grupo social, de uma nação ou da própria humanidade. Ela indica uma relação de responsabilidade entre pessoas unidas por interesses comuns, de maneira tal que cada pessoa do grupo se sinta na obrigação moral de apoiar os outros. Colaboração solidária significa trabalho e consumo compartilhados, cujo vínculo recíproco entre as pessoas advém, primeiramente, de um sentido moral de co-responsabilidade pelo bem viver de todos e de cada um em particular”. COSTA, André da. A Colaboração Solidária: Uma Questão de Bem Viver. **O Nacional**, Passo Fundo, 18 mar. 1999. p. 2.

⁴⁷⁹ PADILHA, Lúcia. op. cit., p. 24-25.

A participação democrática dos cidadãos depende da criatividade social, da inserção do povo nas decisões políticas. E para que isso se realize é necessário começar por uma profunda alteração na própria cultura e educação das pessoas, sempre fechadas sobre si mesmo, individualistas e ignorantes de seus próprios limites.

3.4 Direitos Sociais e Poder Local: um novo Paradigma frente ao Processo de Globalização Econômica

Conforme se procurou demonstrar no transcorrer do presente estudo, em decorrência do processo de globalização econômica e da nova fase neoliberal do modo de produção capitalista, a capacidade interventora do Estado nacional na redução das desigualdades sociais e na gestão econômica diminuiu consideravelmente – processo que continua em expansão, apontando para uma desregulação global da vida econômica, social e política e submetendo-as totalmente ao mercado globalizado, numa verdadeira crise do princípio da soberania nacional. Constata-se, portanto, que “o Brasil já não tem mais um Governo Nacional, pois o processo decisório já foi alienado a entidades supranacionais para as quais os conceitos de nacionalidade, soberania e bem comum são desprovidos de qualquer significado.”⁴⁸⁰

A teoria política tecida na modernidade – o contrato social – está sendo arrasada em favor de uma articulação neoliberal que proclama “um Estado mínimo, ou seja, um Estado fraco e restrito e um mercado absoluto, cuja mão invisível harmoniza e elide quaisquer conflitos sociais, despolitizando, portanto o espaço social (...) estigmatizando a esfera pública, como se a prevalência desta fosse responsável pelos problemas que vive a sociedade.”⁴⁸¹

O Estado-Nação, tal como é concebido pela modernidade, não tem condições nem de representar / mediar os conflitos que vêm sendo expostos, nem as transformações econômicas, sociais e culturais advindas pela emergência desta fragmentação e das novas formas de poder. As antigas instituições e fórmulas jurídicas instituídas pela sociedade mercantil do Estado

⁴⁸⁰ GRUNEWALDT, Vitor, LINO, Geraldo, COSTA, Nilder. Soros no BC: Ainda Existe Governo? **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 5 fev. 1999. p. 4.

⁴⁸¹ LACERDA, Antônia Denise. op. cit., p. 91.

moderno são absolutamente insuficientes para reger esta nova situação de fluidez e diversidade que, inclusive, gera o fenômeno social “não-previsto” da existência de dois mundos – o dos incluídos e o dos excluídos do capitalismo neoliberal, onde a linguagem ou comunicação entre eles somente se dá pela violência.

As políticas institucionais continuam sendo de âmbito nacional, quando as dinâmicas financeiras já são mundiais. O capital sem pátria, em um mercado financeiro sem restrições, migra sem outro propósito senão o de aproveitar-se das vantagens dos sistemas bancários e monetários. “Tratando-se de capital especulativo extremamente volátil, não reforça a capacidade de investimentos no país, e leva pelo contrário a uma drenagem impressionante de recursos nacionais pela alta remuneração conseguida”, que pode desestabilizar completamente qualquer país e produzir efeitos devastadores mesmo sobre economias fortes.⁴⁸² O Brasil, neste contexto, passa a viver de empréstimos com juros estratosféricos, que são destinados ao capital que nada produz; dessa forma, coloca a riqueza nacional nas mãos dos especuladores.

Segundo GENRO, “as políticas ‘nacionais’, que são aplicadas pelos governos neoliberais de cada país, organizam as funções do Estado de maneira a que *este permaneça de acordo com as diretrizes do capital financeiro*”.⁴⁸³ Capital este extremamente volátil, que monitora o desenvolvimento econômico mundial, juntamente com as demais injunções externas provenientes das novas estruturas mundiais de poder (organizações multilaterais e corporações transnacionais), que se sobrepõem e impõem aos Estados nacionais. E continua, dizendo ser “essas diretrizes que permitem uma acumulação cada vez maior, pelos grandes conglomerados financeiros do mundo, para que aquilo que eles chamam de ‘progresso’ solidifique-se como característica da nova ‘ordem internacional’: um progresso com concentração de renda e poder.”⁴⁸⁴ Aumentam as desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que se assume uma posição de indiferença generalizada, dentro de uma sociedade cada vez mais discriminatória, com a “morte das identidades, ausência de valores e desaparecimento do espaço político.”⁴⁸⁵

⁴⁸² Cf. DOWBOR, Ladislau. Da Globalização ao Poder Local: A Nova Hierarquia dos Espaços. In: FREITAS, Marcos Cêzar de (Org.). op. cit., p. 61.

⁴⁸³ GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan de. op. cit., p. 17.

⁴⁸⁴ Idem, Ibidem.

⁴⁸⁵ Cf. WARAT, Luis Alberto. op. cit., 1996. p. 14.

Tal estratégia é moderna, mas deixa o mundo subordinado aos ditames das forças econômicas. Além disso, pode reduzir-se a simples cobertura formal de ditadura capitalista, frustrando os ideais democráticos, fomentando o desemprego em massa e aumentando as diferenças sociais, com a produção de um amplo setor social de excluídos – os sem-teto, sem-terra, sem-trabalho permanentes. Sem qualquer tipo de proteção estatal aos desafortunados do sistema, chegar-se-á aos extremos do darwinismo social, no afã neoliberal de manter o Estado indiferente ante a insustentável crise social.⁴⁸⁶

Nesse contexto, os direitos sociais passam a ser vistos como garantias inviáveis ao cidadão. Por serem direitos garantidos através ou por meio do Estado, exigem um mínimo de intervenção no mercado, além de uma dedicação estatal na destinação de recursos para instituição de serviços públicos que implementem tais direitos.

E como a tendência atual é justamente o contrário, ou seja, reduzir o tamanho do Estado e liberar o mercado, numa verdadeira crise do Estado-Nação, a efetivação dos direitos sociais previstos na Carta Magna de 1988 torna-se cada vez mais utópica. A globalização neoliberal dá nova função ao Estado, ou seja, não se preocupar mais em garantir os Direitos Sociais nem em proteger a indústria nacional, liberando totalmente as forças de mercado, para que estas resolvam tais questões, a partir da lei da livre concorrência. As reformas na Constituição de 1988 vão sendo realizadas independentemente dos pruridos jurídicos dos constitucionalistas tradicionais do país, buscando uma hipertrofia do executivo – seguidor dos ditames dos organismos internacionais, em desfavor dos demais poderes.

Na verdade, o que falta é vontade política dos donos do poder, na criação de instituições para fazer cumprir as normas sociais previstas na Carta Constitucional de 1988, que, se efetivadas, poderiam garantir a realização de uma democracia social no Brasil. No

⁴⁸⁶ “A posição do Brasil no índice que mede a pobreza nos países em desenvolvimento caiu e a distribuição de renda entre a população piorou. A conclusão é do relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), que analisa dados de 1998 e os compara com os do ano anterior. Enquanto os 20% mais pobres ficam com 2,5% da renda do país, os 20% mais ricos detêm 63,8%. (...) O Brasil é um dos países onde é maior a desigualdade entre ricos e pobres.” FLOR, Ana. Desigualdade Cresce no Brasil. **Zero Hora**, Porto Alegre, 29 jun. 2000. p. 50.

dizer de CAPILONGO, “o direito deve se afirmar independentemente de injunções de natureza política.”⁴⁸⁷

*“Os direitos sociais foram sendo conquistados no decorrer do século XIX a partir da luta dos oprimidos para que o Estado garantisse o seu direito à existência e ao usufruto dos demais direitos. (...) O que a política neoliberal pretende é tirar do Estado a responsabilidade de garantir estes direitos: o indivíduo é que deverá buscá-los, por sua conta e risco. O Estado não pretende ser mais responsável pela saúde, nem pela educação, nem pela oferta de trabalho para todos, nem para que haja moradia para todos. Como tudo isto produz déficit público, deve ser eliminado.”*⁴⁸⁸

Reportando-se ao Capítulo 2 deste trabalho, reafirma-se que os direitos sociais são árduas conquistas da sociedade brasileira, resultantes de muitos anos de luta na busca de uma maior igualdade entre os atores sociais, para que as liberdades proclamadas anteriormente pelo Estado liberal não se destinassem apenas a uma minoria social em detrimento de uma grande massa de excluídos, para que não se sustentasse esse sistema de manutenção de privilégios. Foram implementados justamente ante a falência do modelo capitalista liberal, numa evolução do modo de produção capitalista para uma fase dita “organizada”.⁴⁸⁹

E a Constituição de 1988 registra um significativo avanço jurídico institucional, rumo à Construção de um Estado de Direito mais próximo dos valores democráticos de solidariedade e equidade social. Segundo o entendimento de GONÇALVES,

“Com a Constituição de 1988, o Brasil desenhou as bases de um novo pacto social. O desenho global desse pacto social está dado em alguns princípios tais como a afirmação dos direitos sociais, a universalidade de acesso aos bens produzidos pela seguridade social, e a afirmação de que o bem-estar e a justiça social são os objetivos finais da ordem social. Traduzindo, a Constituição afirma que o acesso aos bens sociais tais como saúde, assistência, aposentadoria, entre outros, é direito constitucional de todos os cidadãos brasileiros, e de cada um deles. E mais: que o conjunto da sociedade, gerido pelo Estado, têm por obrigação garantir o acesso de todos àqueles direitos. Dito de outra forma, a Constituição cria uma ordem jurídica que aponta para o primado da ordem e da justiça social. (...) Muitos autores concordam em que este desenho constitucional coincide com a proposta do Estado de Bem-Estar Social, ou o que se conhece como Welfare State. Na verdade, essa é nada mais que a proposta constitucional brasileira. A rigor, pode-se mesmo dizer que a Constituição de 1988 vai até um pouco além. Vai além porque propõe que a

⁴⁸⁷ CAPILONGO, Celso. Os Direitos Fundamentais na Visão de Capilongo. *Diário da Justiça*, Porto Alegre, 26 nov. 1998. ano VII, n. 1503, p. 01.

⁴⁸⁸ LESBAUPIN, Ivo, STEIL, Carlos, BOFF, Clodovis. op. cit., p. 20.

⁴⁸⁹ Sobre a designação do segundo período do capitalismo como capitalismo organizado, iniciado ao final do século XIX, com seu pleno desenvolvimento no período entre as guerras e primeiras décadas depois da 2. Guerra mundial, ver SANTOS, Boaventura. op. cit., 1996. p. 79.

regulação das funções sociais públicas (papel que no Welfare State é exercido pelo Estado) conte com a participação direta da sociedade, através de suas organizações representativas, tanto a nível de sua formulação quanto na própria execução de projetos e de programas.”⁴⁹⁰

Mas o que atinge os ideais da população brasileira na busca de uma maior igualdade social acaba desfeito antes mesmo de ser implementado. Na verdade, os valores sociais estabelecidos na Constituição de 1988 sofrem repulsa desde a sua promulgação, sendo que, nos dias atuais “a sociedade ocidental atravessa uma encruzilhada no processo de implantação das políticas de bem-estar, e mais ainda na ampliação dos processos participativos. Desde os finais da década de 70, com mais força na década de 80, o cenário internacional aponta para a falência do Estado de Bem-Estar.”⁴⁹¹ A ofensiva neoliberal contra os históricos direitos sociais é um fenômeno que não ocorre somente no Brasil, mas em nível mundial, numa tendência geral de diminuição de gastos públicos e sociais e supressão dos direitos destinados ao trabalho, saúde, educação e aposentadoria. Tudo como parte integrante e necessária de uma política que visa atender aos interesses das novas fontes de poder.

As crescentes desigualdades sociais não são apenas eticamente indesejáveis, mas também economicamente insustentáveis. A partir do momento em que o número de excluídos do capitalismo aumenta vertiginosamente (como o que está ocorrendo), já não é mais interessante, aos organismos internacionais, instituições ligadas ao sistema financeiro internacional e empresas transnacionais, a manutenção dessa situação. Afinal, os excluídos não consomem e, além disso, ameaçam a segurança dos incluídos no sistema, por encontrarem, na marginalidade e na criminalidade, a única forma de sobrevivência ao capitalismo predatório.

Todas as campanhas e eleições ocorridas no final do século XX, na Europa, priorizaram o social em detrimento do econômico. O mundo está vivendo uma grande guinada, no sentido de deixar um pouco de lado a cifra e pensar no social.

Até mesmo o presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, no ano 2000, se reuniu com líderes de países ricos (Estados Unidos, França, Inglaterra, Alemanha e Itália),

⁴⁹⁰ GONÇALVES, Hebe Signorini. O Estado Diante das Organizações Não Governamentais. In: _____ (Org.). **Organizações Não Governamentais – Solução ou Problema**. São Paulo: Estação Liberdade, 1996. p. 48-49.

⁴⁹¹ Idem, 49.

para discutir sobre como unir crescimento econômico e políticas sociais, - um encontro denominado de “Terceira Via” -, buscando “uma alternativa entre o liberalismo dos governos dos Estados Unidos e a social-democracia, ou socialismo democrático, que prevaleceu na Europa no pós-guerra. A idéia é um sistema aberto aos ditames do livre mercado, mas com a preservação do papel do Estado na compensação de injustiças e no socorro dos menos afortunados”⁴⁹² Sem retornar ao “Estado-babá”, que “apesar de todo o conforto que propiciou, hoje estimula a improdutividade, com a generosidade de suas aposentadorias e do auxílio-desemprego,”⁴⁹³ busca-se implantar uma política que estimule a produção e o pleno emprego. Espera-se que o resultado desse encontro passe para o campo fático e que não fique apenas em meras intenções.

Claro que tais preocupações se acentuam a partir da atual crise de paradigma que vive o Estado moderno. É preciso compensar as desigualdades geradas pela mão livre do mercado. Pode-se questionar a dimensão dessa crise e a sua profundidade; entretanto, basta verificar a realidade apresentada nos países que adotaram esta proposta para concluir que ela não tem condições de se manter como proposta política a longo prazo.

A crise social que, na atualidade, se espalha pelo mundo todo – com o desemprego, a violência e a falta de credibilidade das instituições políticas – é atribuída, pelo cidadão comum, à impotência do Estado. Ele sente que o Estado é omissor em relação às suas necessidades – e aí estão presentes os direitos sociais – e, em consequência, torna-se uma presa fácil da ideologia neoliberal.

“Se a política neoliberal no Brasil for seguida até o fim, dentro de alguns anos teremos uma economia certamente mais competitiva, internacionalizada, mas de seus benefícios participará uma parte menor do que a que hoje participa, a concentração de renda será ainda maior que a atual, (...) o desemprego muito maior, os salários da maioria dos trabalhadores terá sido desvalorizado e as perspectivas de vida para uma parte da população, para os excluídos, serão dramáticas, com uma violência ainda maior do que a que conhecemos hoje. E será certamente menos democrático. Em outras palavras, estaremos voltando ao capitalismo do século XIX, aquele que, nos tempos do Estado de Bem-Estar, alguns chamavam de ”capitalismo selvagem”.⁴⁹⁴

⁴⁹² **Revista Veja**. São Paulo: ABRIL, ed. 1626, ano 32, n. 48, 1 dez. 1999. p. 56.

⁴⁹³ *Idem*, p. 57.

⁴⁹⁴ LESBAUPIN, Ivo, STEIL, Carlos, BOFF, Clodovis. op. cit., p. 23.

Nesse contexto, torna-se necessária a reconstrução de uma teoria crítica – que reflita e denuncie o paradoxo neoliberal, o qual, sob a aparência da “mão invisível” e dos mecanismos auto reguladores do mercado, impõe uma ordem de morte real e simbólica aos excluídos. Uma teoria crítica que analise as situações de poder que subjazem às propostas neoliberais, inserindo-se na seara de uma nova cidadania.⁴⁹⁵

Para criar uma racionalidade político-jurídica geradora de um espaço que favoreça a emergência de novos sujeitos é preciso pensar uma nova estratégia que se fundamente, como diz GENRO, num movimento político que consiga fundir ação política e modo de vida, ou seja, que ofereça um espaço de provocação à participação dos indivíduos, vinculando seu cotidiano às questões da “pólis”. Inserir-los na totalidade, numa nova compreensão de espaço público, fará com que os excluídos passem a comunicar-se, não mais pela violência, mas pela prática política.⁴⁹⁶

É preciso tentar criar condições de reconstituição de um projeto estratégico nacional para que se possa: inserir a economia nacional na economia internacional; definir setores econômicos estratégicos, que deverão ser priorizados, visando atingir padrões capazes de se sobressair dentro da competitividade internacional; definir políticas econômicas de crescimento a longo prazo; e determinar os termos e objetivos das reformas sociais indispensáveis e dos mecanismos a serem alavancados. O Estado não deve retirar-se da cena

⁴⁹⁵ Cf. WARAT, Luis Alberto. op. cit., 1997a. p. 88-89 e 91. Evelina Dagnino, ao dissertar sobre esta nova cidadania, afirma que “a nova cidadania requer (e até é pensada como sendo esse processo) a constituição de sujeitos sociais ativos, definindo o que eles consideram ser os seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento. Nesse sentido, ela é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania ‘de baixo para cima’ (...) tem que transcender o foco privilegiado da relação com o Estado, ou entre o Estado e o indivíduo, para incluir fortemente a relação com a sociedade civil. (...) Um processo de aprendizado social, de construção de novas formas de relação, que inclui de um lado, evidentemente, a constituição de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos, mas também, de outro lado, para a sociedade como um todo, um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que recusam permanecer nos lugares que foram definidos socialmente e culturalmente para eles. Isso supõe uma ‘reforma intelectual e moral’, para usar um termo gramsciano. Parece-me que aí está exatamente a radicalidade da cidadania enquanto estratégia política. Supor que o reconhecimento formal de direitos pelo Estado encerra a luta pela cidadania é um equívoco que subestima tanto o espaço da sociedade civil como arena política, como o enraizamento do autoritarismo social.” DAGNINO, Evelina. Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania. In: _____ (Org.). **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 108-109.

⁴⁹⁶ Cf. GENRO, Tarso. Espaços Públicos Estatais e Não Estatais. In: **I Congresso Internacional de Neosocialismo**. Florianópolis, mar. 1998. Anotações pessoais.

política. Ao contrário, deve constituir um contraponto, um contrapeso a esta desigualdade, em favor daqueles que são a maioria – os despossuídos e excluídos – na busca de uma igualdade real.

Para tanto, deve-se pensar na “democratização radical do Estado, única forma de retirá-lo da submissão e cogência da ‘externalidade’ do capital volátil. Nosso projeto deve submeter o Estado à sociedade, através de formas diretas de participação voluntária, combinadas com a representação política tradicional”.⁴⁹⁷ Assim, combater-se-á a apologia do mercado livre com a apologia da sociedade civil, criando-se instrumentos que possibilitem e viabilizem a efetiva democratização do espaço público – mecanismos de controle não só do poder legislativo, como também e, principalmente, dos ditames do executivo. “Desenhar outras novas formas institucionais, para um Estado que substancialmente não muda há 200 anos.”⁴⁹⁸

SALDANHA JÚNIOR ensina que “a Democracia, fenômeno cultural, é tridimensional. Ela requer fatos, supõe valores, exige instituições. (...) Então, para a Democracia funcionar (...) no Brasil, como em qualquer outro lugar do mundo, precisa de condições: condições fáticas.”⁴⁹⁹ Ou seja, condições sociais, econômicas, políticas. Precisa condições valorativas: “amor, no sentido do amor divino, que é doação, entrega, aquele que dá a sua vida pelos irmãos. Aquele que é o amor do espírito público do bem comum e do respeito ao próximo. (...) Isso quer dizer que um regime democrático supõe respeito à dignidade da pessoa humana e uma concordância, um consenso em torno destes valores.”⁵⁰⁰ E precisa instituições políticas adequadas. E é esta a grande deficiência brasileira. O Brasil é um Estado construído de cima para baixo, conseqüentemente, suas instituições não estão moldadas ao auto-governo, ou governo do povo.⁵⁰¹

⁴⁹⁷ GENRO, Tarso. Reflexão Preliminar sobre a Influência do Neoliberalismo no Direito. In: ARRUDA JÚNIOR, Edmundo de, RAMOS, Alexandre (Orgs.). op. cit., p. 37-38.

⁴⁹⁸ Idem. p. 38.

⁴⁹⁹ Cf. SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. O Controle Externo, Súmulas Vinculantes e Reforma do Judiciário como Condição de Democracia. In: **Seminário Democracia e Justiça: o Poder Judiciário na construção do Estado de Direito**, 1998, Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: Editora do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 1999. p. 194.

⁵⁰⁰ Cf. SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. op. cit., p. 195.

⁵⁰¹ Idem, p. 194-195.

Há uma grande distância entre o mundo político formal e a realidade da vida cotidiana, do povo das ruas. Há poucas organizações ou oportunidades de mobilizar as aspirações do cidadão brasileiro e fazê-lo respeitado. Há uma falta de embate político, na sociedade civil, na busca de seus valores sociais.

A impressão que se tem é a de que o brasileiro ainda não superou o estado de latência decorrente do período ditatorial. O grande obstáculo a ser superado é: como vencer a distância existente entre o discurso da cidadania e o seu exercício? Como instrumentalizar a prática efetiva da cidadania num país sem tradição democrática? Como prover o sentimento de solidariedade numa sociedade de tantos opostos?

É preciso enfatizar a participação política, através da mobilização das pessoas para a manifestação de seus pensamentos, críticas, idéias, propostas, alternativas. Promover uma revolução cultural a partir de práticas pedagógicas que valorizem a responsabilidade com o coletivo, a participação permanente para que a cidadania se manifeste, para que haja respeito às idéias e propostas plurais, às variáveis apresentadas pela sociedade. Objetiva saber inclusive como fazer para que todos, democraticamente, sejam devidamente respeitados na sua diversidade e tenham garantia de igualdade jurídica perante a sociedade.

Na sua maioria, os avanços de direitos sociais e individuais foram historicamente reconhecidos, na proporção direta da participação efetiva e da responsabilidade cidadã permanente. Mas, cidadania não é apenas lutar para conquistar a positivação de direitos. Aquela força social, que se mobiliza para conseguir o reconhecimento de um direito, deve seguir mobilizada para garantir a efetividade de outros direitos. Ratificando o que foi estudado no Capítulo 2 deste trabalho, reconhece-se a mobilização da sociedade civil para a promulgação da Carta de 1988. Entretanto, a desativação (completa ou parcial) da pressão popular vem colaborar para que os direitos sociais que se conseguiu positivar, em determinado momento, permaneçam “direitos de papel”.

“A sociedade foi suficientemente organizada para conquistar significativas garantias legislativas (...). A sociedade brasileira mobilizou-se nos últimos anos não apenas para obter uma constituição avançada, mas (...) uma legislação extremamente refinada. Mas ainda que a sociedade tenha sido organizada para estas conquistas, falta o passo seguinte. O passo para transformar as garantias

legislativas em direitos eficazes ou direitos jurisdicionados, direitos passíveis de uma efetiva garantia judicial."⁵⁰²

É preciso exercer um controle mais eficaz sobre os representantes eleitos através da participação popular, concretizado em forma de mobilização ampla e concreta de todos os setores da sociedade, a fim de (1) controlar o exercício das funções públicas; (2) neutralizar a desigualdade econômica e social excessiva; (3) garantir o exercício da cidadania contra a concentração e o abuso do poder, não só do Estado, mas também do capital; (4) manter uma cidadania ativa para o efetivo reconhecimento e vigência dos direitos sociais, tendo em vistas atingir a tão almejada igualdade. Afinal, controlar o eleito é função tão ou mais importante do que elegê-lo.⁵⁰³ Assim, enquanto a sociedade não incorporar, como intrínseco à sua dignidade, padrões básicos de cidadania, dificilmente os direitos sociais positivados na Constituição de 1988 trarão mudanças e direitos efetivos à totalidade da população.

A primeira etapa – a do reconhecimento e positivação dos direitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro – já foi superada, com largo sucesso, através da Magna Carta de 1988. É urgente partir para a segunda etapa – a pressão popular com vistas ao reconhecimento e efetividade de tais direitos pelo poder público. Como se disse, não basta tê-los apenas formalmente no texto constitucional, é preciso que eles integrem a realidade social; é preciso conferi-los a todos os brasileiros, objetivando diminuir as graves diferenças sociais e a situação de exclusão por que passa grande parte do povo brasileiro – totalmente desconsiderada pelos atuais donos do poder, já que não lhes traz lucro.

Entretanto, para que isso ocorra, é preciso uma revolução social, política e cultural na forma como as pessoas encaram os outros e a sua posição no contexto de inserção política numa sociedade. Elas devem se dar conta de que podem e devem influir no contexto em que vivem, no seu cotidiano, para melhoria, não só de sua própria vida, mas da comunidade como um todo e, então, substituir a lei da concorrência e da individualidade pela lei da solidariedade.

⁵⁰² CAPILONGO, Celso. Os Direitos Fundamentais na Visão de Capilongo. **Diário da Justiça**, Porto Alegre, 26 nov. 1998. ano VII, n. 1503, p. 88.

⁵⁰³ Cf. PONT, Raul. Aprofundar a Democracia e Garantir o Papel Regulador do Estado. In: PALOCCI, Antonio et al. op. cit., p. 48-52.

Mas, tal revolução só se efetivará se, anteriormente, ocorrer uma revolução pedagógica, no sentido de um ensino humanista e libertador, a fim de instigar as pessoas a influir no contexto social em que vivem e a buscar coletivamente o bem comum. Tal revolução deve se dar, como ensina FREIRE, em dois momentos distintos.

“O primeiro, em que os oprimidos vão desvelando o mundo da opressão e vão comprometendo-se, na práxis, com sua transformação; o segundo, em que, transformada a realidade opressora, esta pedagogia deixa de ser do oprimido e passa a ser a pedagogia dos homens em processo de permanente libertação. Em qualquer destes momentos, será sempre a ação profunda, através da qual se enfrentará, culturalmente, a cultura da dominação. No primeiro momento, por meio da mudança na percepção do mundo opressor por parte dos oprimidos; no segundo, pela expulsão dos mitos criados e desenvolvidos na estrutura opressora.”⁵⁰⁴

Ainda, complementa sua idéia da seguinte forma:

“(..) se faltaram condições no nosso passado histórico-cultural, que nos tivessem dado, como a outros povos, uma constante de hábitos solidaristas, política e socialmente, que nos fizessem menos inautênticos dentro da forma democrática de governo, restava-nos, então, aproveitando as condições novas do clima atual do processo, favoráveis à democratização, apelar para a educação, como ação social, através da qual se incorporassem ao brasileiro estes hábitos.”⁵⁰⁵

Não se educa para a cidadania mantendo as pessoas passivas, dependentes de quem sabe mais, desinformadas de seus direitos e deveres. Uma educação comprometida com a cidadania fornece instrumentos para o resgate das dívidas sociais que retardam a conquista de um mundo mais humano.

“Para superar a crise de governabilidade, dignificar o serviço público e submeter a política econômica dos mercados ao controle social que proteja o bem comum, é fundamental formar homens e mulheres com vocação política, para que se entreguem com eficácia à construção de Estados nos quais seja assegurada a dignidade de todos e atendidas as necessidades dos pobres.”⁵⁰⁶

O mercado já deu inúmeras mostras de que não é capaz, por si só, de solucionar a questão social brasileira. Ao contrário, só tende a agravá-la. E o Estado, ao adotar as políticas

⁵⁰⁴ FREIRE, Paulo. op. cit., 1998. p. 41-42.

⁵⁰⁵ FREIRE, Paulo. op. cit., 1996. p. 102.

⁵⁰⁶ Carta dos Superiores Provinciais da Companhia de Jesus da América Latina.- Documento de Trabalho. **O Neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Loyola, 1996. p. 33.

neoliberais, também demonstra não ter mais nenhum interesse em intervir na sociedade para garantir a efetivação dos direitos fundamentais. É preciso uma mobilização popular, que inicie na esfera local de inserção do indivíduo, para que, através da cidadania participativa, sejam pleiteadas as mudanças que trarão o bem-comum para a comunidade.

*"A população urbanizada é organizável, e os espaços locais podem abrir uma grande oportunidade para a sociedade retomar as rédeas do seu próprio desenvolvimento. O mundo urbano moderno está literalmente fervilhando com as novas iniciativas de organização social e com as novas tecnologias urbanas. Desde as iniciativas pioneiras de Lajes, passando a experiências consolidadas com as formas descentralizadas de gestão de saúde, a elaboração participativa dos orçamentos municipais, particularmente amadurecidas em Porto Alegre, os terminais de Londrina que permitem a qualquer cidadão controlar as despesas da cidade, a recuperação do centro de Recife em parceria com os diversos atores sociais da cidade, as experiências de educação na cidade de São Paulo, o sistema de garantia de renda mínima em Campinas, os sistemas descentralizados de gestão em Santos, assistimos a um processo onde as cidades aboliram a visão de administrações limitadas à cosmética urbana, e buscam parcerias e novas reengenharias sociais para recuperar o seu espaço econômico, a cidadania local."*⁵⁰⁷

Para MILTON SANTOS, as forças políticas formais estão atrasadas, sendo fundamental a emancipação da cidadania. Aponta como saída à exploração neoliberal as manifestações populares. Mas afirma que esta emancipação será tanto mais rápida e eficaz quanto mais ela for incentivada e dotada de mecanismos para entender o seu papel no contexto social. Dessa forma, o Poder Público, na pessoa do

*"prefeito de uma cidade grande, primeiro ajudaria a criar nos próprios organismos de planejamento, ou paralelamente a eles, grupos de estudo com independência, para abastecer de idéias surgidas a partir desse novo e encorajar pesquisas na Universidade, que cada vez menos é o lugar da pesquisa do novo. A Universidade é cada vez mais requisitada, solicitada, a reproduzir modelos velhos. Isso pela maneira de como a pesquisa é estimulada e financiada. (...) O que falta é aumentar a consciência desses fatos todos, de modo a reduzir o jogo atual de cabra cega. O que é um trabalho, em primeiro lugar, dos intelectuais, dos para-intelectuais. Esse termo não é pejorativo. É para-intelectual o intelectual preocupado com resultados. E o intelectual não tem que estar preocupado com isso. É também um trabalho dos políticos, mas também dos não-políticos, porque as instituições limitam o debate."*⁵⁰⁸

⁵⁰⁷ DOWBOR, Ladislau. Da Globalização ao Poder Local: a Nova Hierarquia dos Espaços. In: FREITAS, Marcos Cézar de (Org.). op. cit., p. 68.

⁵⁰⁸ SANTOS, Milton. Quem está na Frente é o Povo. **Cadernos Le Monde Diplomatique**. São Paulo, n. 2, jan. 2001. p. 4-7.

Segundo GENUÍNO, “o Brasil está precisando inaugurar uma nova fase: abandonar a velha tradição estadista, paternalista e manipulatória, e entrar na fase de uma sociedade vigorosamente organizada, solidária, capaz de encontrar em si mesma boa parte das soluções para os dramas sociais.”⁵⁰⁹

Conceber o Poder Local, enquanto processo de gestão democrático-popular de garantia dos direitos sociais positivados na Constituição de 1998 frente ao processo de globalização econômica, não é descartar a presença do Estado na esfera política, mas correlacioná-los. Conforme o entendimento de DOWBOR, “o poder local, com seus instrumentos básicos, que são a participação comunitária e o planejamento descentralizado, constitui, nesse sentido, um mecanismo de ordenamento político e econômico que já deu provas de eficiência, em particular nos países desenvolvidos. Ele é, sem dúvida, o grande recurso subutilizado no país.”⁵¹⁰

A sociedade deve retomar o controle sobre o Estado, de forma democrática, através das várias formas de efetiva participação popular - algumas delas apontadas no segundo item deste capítulo – privilegiando os processos de discussões e decisões coletivas, nos quais a população possa influenciar diretamente sobre questões de interesse público. O autêntico exercício de uma nova cidadania na busca de resolução às demandas sociais visa ao desenvolvimento a ser partilhado igualitariamente entre todos, sem privilégios.

⁵⁰⁹ GENUÍNO, José. A Crise Social. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 4 jun. 1998. 2. Caderno, p. 9.

⁵¹⁰ DOWBOR, Ladislau. op. cit., 1994. p. 83.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término desta dissertação, embora sem a pretensão de esgotar o tema, tendo em vista as limitações temporais e físicas da pesquisa, reafirma-se o propósito nuclear de fomentar o debate sobre a instituição de um novo paradigma político que possibilite a efetivação dos direitos sociais positivados na Constituição de 1988, diante do atual processo de globalização econômica e da ideologia neoliberal.

As instituições políticas tecidas na modernidade, centradas basicamente em torno do Estado-Nação soberano, estão sendo frontalmente atingidas pela crise de paradigmas que assola o final do século XX. Muitas são as transformações por que passa o Estado moderno. Inicia dentro de um contexto absolutista para – em decorrência da pressão realizada pela burguesia emergente e com a proclamação das liberdades individuais, divisão de poderes e constitucionalismo – adquirir feições liberais. Mas, tendo em vista os abusos gerados pela mão livre do mercado e o reconhecimento da necessidade de serem conferidos alguns direitos básicos para o bem-estar da sociedade – como única maneira de superar a barbárie – há a evolução do Estado liberal para o Estado social. Passa, portanto, o Estado a interferir diretamente na economia, na busca de melhores condições materiais de existência e bem-estar para toda a população, compensando as relações assimétricas entre capital e trabalho.

As conquistas sociais, portanto, ocorrem num processo histórico lento e gradual, marcado por muitas lutas das classes trabalhadoras, que provocam, a partir disso, uma nova forma de atuação do Estado da economia.

No Brasil, sempre houve muita resistência dos donos do poder em ver reconhecidos os direitos sociais. Confirma tal posicionamento o fato de que, até a Revolução de 1930, a questão social era tratada como um “caso de polícia” (expressão utilizada pelo então presidente Washington Luís). Somente a partir da Constituição de 1934, os direitos sociais obtêm posição de destaque não só no texto constitucional, como também nas políticas do governo. Contudo, advieram golpes militares e ditaduras, quando vários direitos já conquistados sofrem inúmeros retrocessos.

Entretanto, com a Nova República e a Constituição de 1988 – importante marco na História Brasileira nas lutas pelos direitos sociais –, é conferida uma ênfase especial aos direitos sociais. Ressalta-se, porém, que, até os dias atuais, não se implementou no Brasil uma verdadeira democracia social como a que está prevista na Constituição. E isso se dá porque nunca houve boa vontade dos donos do poder em construir essa democracia social. Portanto, o fato de os direitos sociais estarem positivados na Constituição vigente não lhes garante eficácia. É preciso vontade política para concretizar as leis dispostas no ordenamento constitucional.

Os governos – contemporâneo e posteriores à promulgação da Constituição de 1988 – não se submetem à Magna Carta. Simplesmente a ignoram, agindo por meio de Medidas Provisórias e propiciando, juntamente com o legislativo, a edição de um sem número de emendas constitucionais – medidas que, em sua maioria, atingem diretamente a essência da constituição, ou seja, os direitos sociais. Tudo isso para seguir aos ditames das novas fontes de poder que, agindo sem respeitar fronteiras, definem políticas e subjagam os Estados nacionais – principalmente os emergentes – às políticas neoliberais, definindo o retorno à barbárie do *laissez faire* instituído pelo Estado liberal, comprovadamente fomentador de desigualdades. Proclama-se o império sem limites do mercado e uma configuração minimalista de Estado, que deve abster-se de qualquer interferência no livre jogo das forças do mercado.

Tal estratégia deixa o mundo à mercê das forças econômicas, podendo reduzir-se a simples cobertura formal de ditadura capitalista, que frustra os ideais democráticos, aumenta as diferenças sociais e cria um mundo dividido em duas classes: os incluídos – usufrutuários dos prazeres de um mundo globalizado, como facilidades de consumo, informação instantânea e transporte – e os excluídos – aqueles que não servem nem como consumidores, nem como força de trabalho – considerados escória da humanidade, porque precisam sobreviver de alguma forma e, como o sistema não lhes dá condições de bem-estar, procuram obtê-las na marginalidade e na criminalidade.

Em decorrência desse contexto, novas fontes de legitimação dos direitos sociais começam a surgir. Novos paradigmas políticos florescem na busca de igualdade social, já que o Estado retira-se gradualmente da esfera de atuação no campo social.

O Poder Local mostra-se, assim, como alternativa – um novo paradigma no campo político – onde os próprios indivíduos, através da participação ativa dentro do seu município ou comunidade, pleiteiam os direitos sociais, já que o Estado não tem vontade política / nem condições de efetivá-los. Um novo processo de gestão democrática participativa, consciente e ativa, que visa recuperar a cidadania através do espaço local, reconstituindo os espaços comunitários e comunicando-se com o resto do mundo se delineia. Centros de reprodução de identidades fora do Estado, mas legitimados por ele, desencadeiam um processo de combinação e articulação permanente entre a democracia direta de participação voluntária dos cidadãos e a democracia representativa.

É necessário que, nos governos municipais, seja pautada uma questão nova que possa se tornar uma inovação revolucionária, uma experiência que combine a democracia representativa com a direta. Compreender que se forma, atualmente, em função do próprio desmantelamento do Estado moderno tradicional, um conjunto variado de organizações na sociedade civil é reconhecer o espaço público não-estatal como o local de organização de um controle direto da cidadania organizada sobre o Estado, elemento central de produção de uma nova experiência de combinação da democracia direta com a representativa.

O reconhecimento formal dos direitos sociais na Carta Constitucional de 1988 não é suficiente. É preciso implementá-los, levando-os à prática por meio de providências

concretas, sob pena de virarem mera retórica. E dentro dessa assertiva, não se nega que o meio mais eficaz de garantir os direitos sociais é a atuação do Estado. Mas, no contexto atual, isto se torna cada vez mais distante. Assim, através da participação ativa de cada cidadão em seu município, desenvolve-se o controle sobre a atuação de seus representantes, em nível de fiscalização e também de postulação de interesses comuns, numa tentativa de retomar o espaço político monopolizado, até então, pelo espaço estatal.

Poder Local não é, absolutamente, liberar o Estado da obrigação de garantir os direitos sociais, mas é organizar-se, de modo competente, a fim de impor ao Estado o controle democrático e de exigir dele o cumprimento de suas obrigações – dentre elas a garantia dos direitos sociais. Isso ocorre através da participação dos indivíduos na construção de sua própria sociedade e de uma nova cidadania.

Portanto, importa superar o individualismo e a indiferença política que reinam nas sociedades atuais – e nessas, se inclui a brasileira – e que são disseminados pelos meios de comunicação em função de interesses econômicos das novas esferas de poder controladoras desse processo, com vistas à sua afirmação no poder. É preciso também formar uma consciência crítica capaz de compreender a realidade que é imposta pela cultura moderna. Desmistificar a mídia com seu discurso totalizador e aumentar o diálogo e o encontro com o outro é uma das tarefas da educação, com vistas à comunicação e à responsabilização coletiva – que é realmente o que desenvolve a cidadania.

Para que se oportunize o desenvolvimento do Poder Local é necessária uma profunda reforma no modo de como as pessoas encaram a vida social – procedimento a ser iniciado no processo educativo. Usar a sala de aula como espaço de reconhecimento de seu semelhante, de sua comunidade e das possibilidades de transformar seu espaço social com vistas ao bem comum, assim como levar os educandos a agir de forma crítica e racional, constituem elementos de uma educação libertadora e promotora do crescimento e amadurecimento político de cada cidadão. Trata-se, pois, de um investimento de longo prazo, já que o povo brasileiro, tradicionalmente, não desenvolveu uma cultura participativa. A transformação do nível de consciência é lenta, mas não deve ser subestimada.

Construir nos indivíduos o sentimento de "pertencimento", de solidariedade, de interesse sobre a comunidade em que vivem, é romper com aqueles valores individualistas e egoístas ditados pela sociedade neoliberal e já incutidos na mentalidade das pessoas. Visualizar a inserção numa sociedade, que necessita da participação de todos como cidadãos enseja a valorização do outro e o respeito às diferenças. A valorização do compromisso com o outro e da preocupação com a produção social de uma vida digna a todos os cidadãos fomenta, através de um esforço educativo de ruptura e estabelecimento de critérios orientados por valores coletivos, a superação da cultura profundamente individualista – fator ideológico predominante da globalização neoliberal. Recupera-se, dessa forma, o espaço social como espaço público.

Descobrir, com a própria sociedade, o que é globalização – princípios ideológicos e consequências de sua implementação – indubitavelmente, leva a proposição de um novo conceito de solidariedade, política e participação comunitária. Uma nova visão – que não seja a da globalização da indiferença, da trivialidade e da exploração dos excluídos – conduz a uma transformação social de “baixo para cima”, desenvolvendo-se, assim, uma nova cidadania.

O reconhecimento dos direitos sociais deve se constituir resultado da conquista diária da cidadania organizada democraticamente. Sua eficácia revela muitas facetas, cujo enfrentamento impõe desafios que, na maior parte das vezes, ainda não foram definitivamente superados; por isso, reclamam um crescente aprofundamento crítico, para que se permitam desenvolvimentos que não se podem sequer prever e rastrear numa obra apenas.

A Constituição de 1988 aponta o caminho e fornece as ferramentas formais.

Urge que o povo brasileiro valorize o poder da mobilização organizada. Urge que implemente o poder de transformação que detém. Urge que assimile o seu dever político como cidadão e reconheça a sua responsabilidade para com o Brasil. Viabilizar, com sua participação, a evolução dos direitos sociais de simples postulados teóricos para uma realidade a ser vivida por todos os brasileiros é compromisso a ser assumido por todo aquele que se qualifica como cidadão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz, COUTO, Cláudio Gonçalves. A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, jul./set. 1996.
- ADOLFO, Gonzaga. Globalização e Soberania. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 13 abr. 1999. Caderno Jornal da Lei, p. 3.
- ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de. Neoliberalismo: Inimigo Número Um da Democracia. **Direito em Revista**, Porto Alegre, n. 5, p. 35-36, abr./ago. 1995.
- ARRUDA JÚNIOR, Edmundo, RAMOS, Alexandre (Orgs.) **Globalização, Neoliberalismo e o Mundo do Trabalho**. Curitiba: EDIBEL, 1998.
- ARRUDA, Kátia Magalhães. **Direito Constitucional do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1998.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Globo, 1992.
- BARROSO, Luís Roberto. Dez Anos da Constituição de 1988. **Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 5, p. 89-113, jul./dez. 1998.
- _____. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. Mitos da “Globalização”. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 32, p. 125-186, 1998.
- _____. **O Consenso de Washington: A Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos**. 2. ed. São Paulo: Pendex, 1994.
- BEDIN, Gilmar. **Os Direitos do Homem e o Neoliberalismo**. Ijuí: UNIJUÍ, 1997.
- BOBBIO, Norberto, BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. Tradução por Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1986.

- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução por Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOITO JÚNIOR, Armando. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã Editora, 1999.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- _____. **Política e Constituição: Os Caminhos da Democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- CAPILONGO, Celso. Os Direitos Fundamentais na Visão de Capilongo. **Diário da Justiça**, Porto Alegre, 26 nov. 1998, ano VII, n. 1503, p. 01.
- CARON, Lurdes. Uma Campanha da Fraternidade para Tratar da Educação. **Vida Pastoral**. São Paulo, ano XXXIX, n. 199, p. 2-16, mar./abr. 1998.
- CARTA DOS SUPERIORES PROVINCIAIS DA COMPANHIA DE JESUS DA AMÉRICA LATINA.- Documento de Trabalho. **O Neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Loyola, 1996.
- CASTELLS, Manuel, BORJA, Jordi. **Local y Global – La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información**. Madrid: Taurus, 1997.
- CAUPERS, João. **Os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores e a Constituição**. Lisboa: Almedina, 1985.
- CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A Questão Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHOMSKY, Noam. **Novas e Velhas Ordens Mundiais**. Tradução por Paulo Roberto Coutinho. São Paulo: Scritta, 1996.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. **A Globalização da Pobreza: Impactos das Reformas do FMI e do Banco Mundial**. Tradução por Marylene Pinto Michael. 1. ed. São Paulo: Moderna, [s.d.].
- COSTA, André da. A Colaboração Solidária: Uma Questão de Bem Viver. **Jornal O Nacional**, Passo Fundo, 18 mar. 1999, p. 2.
- DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Que É Participação Política**. 9.ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

DEMO, Pedro. Cidadania & Emancipação. **Revista Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 53-72, jan./mar. 1990.

DEMO, Pedro. Participação Comunitária e Constituição: Avanços e Ambigüidades. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 71, p. 72-81, nov. 1989.

_____. **Participação É Conquista**. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. **Pobreza Política**. São Paulo: Cortez, 1988.

DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octavio, RESENDE, Paulo-Edgar (Orgs.). **Desafios da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998.

DOWBOR, Ladislau. **O Que é Poder Local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DREIFUSS, René. Os Códigos do Admirável Mundo Novo. **Revista Rumos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, n. 123, p. 31-35, abr. 1996.

Enciclopédia Britannica do Brasil Barsa. São Paulo: Melhoramentos, v. 15, p. 338, 1986.

Estado de São Paulo. São Paulo, fev. 1994, Caderno B, p. 4.

FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder**. 13.ed. São Paulo: Globo, v. 2, 1998.

FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e Globalização Econômica: Implicações e Perspectivas**. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. Globalização Econômica e Reforma Constitucional. **Revista dos Tribunais**. v. 736, p. 11-19, fev. 1997.

FERNANDES, Florestan (Org.). **Marx/Engels: História**. 2.ed. São Paulo: Ática, 1984.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1998.

FERREIRA, Luís Pinto. **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 1983.

_____. **Teoria Geral do Estado**. 3.ed., São Paulo: Saraiva, v.1, 1975.

FIORI, José Luis. Globalização, Estados Nacionais e Políticas Públicas. **Revista Ciência Hoje**. v. 16, n. 96, p. 24-31, dez. 1993.

FISCHER, Tania (Org. e Coord.). **Poder Local – Governo e Cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

FLOR, Ana. Desigualdade Cresce no Brasil. **Zero Hora**, Porto Alegre, 29 jun. 2000, p. 50.

FREIRE, Paulo. **Educação Como Prática da Liberdade**. 22 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

_____. **Pedagogia do Oprimido**. 25.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

FREITAS, Décio. A Nova Política. **Zero Hora**, Porto Alegre, 23 jul. 2000. p. 17.

FREITAS, Marcos Cézar de (Org.) **A Reinvenção do Futuro**. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista USF-IFAN, 1996.

FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues de. Globalização & Integração Regional: Horizontes para o Reencantamento do Direito do Trabalho num Quadro de Crise do Estado-Nação. **Revista LTr**. São Paulo, v. 61, n. 2, p. 205-213, fev. 1997.

GALVÃO, Paulo Braga. **Os Direitos Sociais nas Constituições**. São Paulo: LTr, p. 40, 1981.

GENOÍNO, José. A Crise Social. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 4 jun. 1998. 2. Caderno, p. 09.

GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo – A Experiência de Porto Alegre**. 2.ed. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

GENRO, Tarso. O Neoliberalismo e o Cidadão-Mercadoria. **Direito em Revista**. Porto Alegre, n. 5, p. 4-5, abr./ago. 1995.

_____. Reflexão Preliminar Sobre a Influência do Neoliberalismo no Direito. **Revista AJURIS**, Porto Alegre, ano XXIV, n. 70, p. 34-43, jul. 1997.

GENRO, Tarso. **Utopia Possível**. 2.ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995.

GIDDENS, Antony. **As Consequências da Modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

_____. **Para Além da Esquerda e da Direita**. Tradução de Alvaro Hattnher. São Paulo: UNESP, 1996.

GONÇALVES, Hebe Signorini (Org.). **Organizações Não-Governamentais: Soluções ou Problema?** São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

GRUNEWALDT, Vitor, LINO, Geraldo, COSTA, Nilder. Soros no BC: Ainda Existe Governo? **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 5 fev. 1999, p. 4.

GUTMANN, Amy. A Desarmonia da Democracia. **Revista de Cultura e Política Lua Nova**, n. 36, p. 5-37, 1995.

HAYEK, Friedrich A. **Os Fundamentos da Liberdade**. Tradução por Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle. Brasília: Universidade de Brasília, 1983.

HELD, David. A Democracia, o Estado-Nação e o Sistema Global. **Revista de Cultura e Política Lua Nova**, São Paulo, n. 23, p. 145-194, mar. 1991.

_____. **La Democracia y el Orden Global – dei Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita**. Barcelona: Paidós, 1997.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes: Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

HIRST, Paul, THOMPSON, Grahame. **Globalization in Question**. Cambridge: Polity Press, 1996.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

I Congresso Internacional de Neosocialismo. Florianópolis, mar. 1998. Anotações Pessoais.

IANNI, Octávio. **A Era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

_____. **A Sociedade Global**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

_____. **Teorias da Globalização**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

KATZ, Cláudio, CHESNAIS, François et al. **Globalização e Socialismo**. São Paulo: Xamã, 1997.

LACERDA, Antônia Denise. **Os Direitos Sociais e o Direito Constitucional Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.

LARANGEIRA, Sônia M. G. **Gestão Pública e Participação: A Experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre**. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 03, p. 129-137, jul./set. 1996.

LESBAUPIN, Ivo, STEIL, Carlos, BOFF, Clodovis. **Para Entender a Conjuntura Atual**. Petrópolis: Vozes, 1996.

MAGNOLI, Demétrio. **Globalização, Estado Nacional e Espaço Mundial**. São Paulo: Moderna, 1997.

- MARSCHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução por Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTIN, Hans-Peter, SCHUMANN, Harald. **A Armadilha da Globalização: O Assalto à Democracia e ao Bem-Estar Social**. São Paulo: Globo, 1997.
- MENDES, Moisés. Especial – Revolução de 30 (1). **Zero Hora**, Porto Alegre, 30 set. 2000. 2. Caderno, p. 2.
- MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo – Antigo e Moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.
- OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebiades de (Org.). **O Novo em Direito e Política**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). **Relações Internacionais & Globalização**. Ijuí: Unijuí, 1998.
- O Papel do Público e do Privado na Construção da Cidade**. Porto Alegre, 1993. Resumos. Publicação da Prefeitura de Porto Alegre, nov. 1993.
- ORTIZ, Renato. **Mundialização e Cultura**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.
- ORTUSTE, Gonzalo Rojas, CUSTODE, Luis Verdesoto. **La Participación Popular como Reforma de la Política**. La Paz: Muela del Diablo Editores, 1997.
- PESAVENTO, Sandra Jatahy. **O Brasil Contemporâneo**. 2.ed. Porto Alegre: UFRGS, 1994.
- PADILHA, Lúcia. Nacionalistas X Globalizados. **Revista In Verbis**, ano 2, n. 14, p. 24-25, ago./set. 1998.
- PALOCCI, Antônio et al. **Desafios do Governo Local – O Modo Petista de Governar**. São Paulo: Perseu Abramo, 1996.
- PEDROSO, Elizabeth, BIZ, Osvaldo. **Participação Política**. 3.ed. Porto Alegre: Evangraf, 1992.
- PENNA, Lincoln de Abreu. Juventude, uma Cidadania Necessária. **Revista Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 125-132, jan./mar. 1990.
- Projeto Porto Alegre Mais Cidade Constituinte**, 1993, Porto Alegre. Resumos. Publicação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, dez. 1993.
- RAMPINELLI, Waldir J., OURIQUES, Nildo D. (Orgs.) **No Fio da Navalha: Crítica das Reformas Neoliberais de FHC**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 1997.

Revista da OAB/RS. O que Mudou na Vida Brasileira nos Dez Anos da Nova Constituição. Porto Alegre: OAB/RS, ano I, n. 3, p. 05-07, set./out. 1998.

Revista Veja. São Paulo: ABRIL, ed. 1626, ano 32, n. 48, p. 56-57, 1 dez. 1999.

ROCHA, Carmen Lúcia. O Constitucionalismo Brasileiro em Crise. **Diário da Justiça**, Porto Alegre, 13 nov. 1998. ano VII, n. 1494, p. 72.

ROSSET, José Paschoal. **Introdução à Economia.** 17.ed. São Paulo: Atlas, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social.** Tradução de Mário Franco Nogueira. Lisboa: Presença, 1977.

SANTOS, Boaventura de Souza. **As Tensões da Modernidade.** Pesquisa na internet endereço:www.fsm.rs.gov.br.

_____. O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna: Para um Novo Senso Comum Sobre o Poder e o Direito. **Revista Crítica de Ciências Sociais.** Lisboa, n. 30, p. 13-43, jun. 1990.

_____. **Pela Mão de Alice – O Social e o Político na Pós-Modernidade.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. **As Tensões da Modernidade.** Pesquisa na internet. Endereço eletrônico:www.fsm.rs.gov.br.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão.** São Paulo: Nobel, 1987

_____. Quem está na Frente é o Povo. **Cadernos Le Monde Diplomatique.** São Paulo, n. 2, p. 4-7, jan. 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SAUCEDO, Carlos Hugo Molina, ANAYA, Roberto Barbery et al. **Ap(re)ndiendo la Participación Popular – Análisis y Reflexiones Sobre el Modelo Boliviano de Descentralización.** La Paz: Offset Boliviana EDOBOL, 1996.

Seminário Democracia e Justiça: O Poder Judiciário na Construção do Estado de Direito, 1998. Porto Alegre. Anais (Org.) Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e Fundação Konrad Adenauer. Porto Alegre, TJERGS. Departamento de Artes Gráficas, 1999.

SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. **Direito Constitucional do Trabalho.** São Paulo: LTr, 1977.

SILVA, Karine de Souza. **Globalização e Exclusão Social.** Curitiba: Juruá, 2000.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Tradução por Ismênia Tunes Dantas. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

SKLAIR, Leslie. **Sociologia do Sistema Global**. Petrópolis: Vozes, 1995.

SOUZA, Sérgio Alberto de. **Direito Globalização e Barbárie**. São Paulo: LTr, 1998.

THUROW, Lester C. **El Futuro dei Capitalismo**. Tradução de Narcís Puig Mascaray. Barcelona: Editorial Ariel, 1996.

TREIN, Eunice S. Educação Popular e Cidadania. **Revista Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.117-124, jan./mar. 1990.

TREIN, Franklin. O Filósofo e a Globalização. **Revista Rumos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, n. 123, p. 31-35, abr. 1996.

TURA, Marco Antonio Ribeiro. Democracias Referendárias. O papel da mídia eletrônica na fabricação do consenso. **Revista do Curso de Direito da UFSC Áter Ágora**. Florianópolis, ano III, n. 4, p. 11-13, jun. 1996.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

WARAT, Luis Alberto. **Introdução Geral ao Direito III. O Direito Não Estudado Pela Teoria Jurídica Moderna**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

_____. **Por Quien Cantan Las Sirenas**. Joaçaba: UNOESC/CPGD-UFSC, 1996.

_____. **Semiotica Ecologica y Derecho**. Buenos Aires: ALMED, 1997.

WOLFENSOHN, James. A vez dos Pobres. **Revista Veja**, São Paulo, ed. 1626, ano 32, n. 48, p. 11-13, 1 dez. 1999.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Constitucionalismo e Direitos Sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989.

_____. **Ideologias, Estado e Direito**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

_____. **Pluralismo Jurídico – Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito**. São Paulo: Alfa Omega, 1997.